SUB LEGE LIBERTAS

Rendszerváltozás és modernizáció a belügyi közigazgatásban (1989–1994)

Szerkesztette:
VEREBÉLYI IMRE

Dialóg Campus

A borítón a Belügyminisztérium központi épülete látható. Forrás: Wikipédia / VinceB

RENDSZERVÁLTOZÁS ÉS MODERNIZÁCIÓ A BELÜGYI KÖZIGAZGATÁSBAN (1989–1994)

Szerkesztette:
Verebélyi Imre

DIALÓG CAMPUS ❖ BUDAPEST, 2020

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében jelent meg.

Szerzők

Bálint Tibor
Bekényi József
Bognár László
Bosánszky Lajos
Bukovics István
Dudás Ferenc
Felkai László
Finszter Géza
Firicz László
György István
Haraszti Margit Katalin
Hazafi Zoltán
Horváth János
Laky Csaba
Loydl Tamás
Nagy Attila
Nagy Károly
Pálffy Ilona
Sallai János
Szabó Lajos
Szabó Zoltán
Szépe Edit
Szikinger István
Tóth Judit
Ugróczky Mária
Valu Ferenc
Verebélyi Imre

Lektorok

Balázs István (1., 7., 13., 16. fejezet., Mellékletek)
Verebélyi Imre (2–6., 8–12; 14–17. fejezet)

Konzulensek

Balázs István
Bertók János
Dános Valér
Fürcht Pál
László László
Móré László
Sömjéni László Géza
Tarr Gyula
Zsinka András

© Kiadó, 2020
© Szerkesztő, 2020
© Szerzők, 2020

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

Első rész – A minisztériumi igazgatás általános jellemzői 9
Előszó *(Felkai László)* 11
1. fejezet– A rendszerváltozás, a reform, a racionalizálás főbb jellemzői és szakaszai *(Verebélyi Imre)* 13
1.1. A rendszerváltozás, a reform és a racionalizálás fogalma 13
1.2. A fejlődés három szakaszának jellemzői 14
1.3. A megváltozott nemzetközi kapcsolatok 22
2. fejezet – A miniszter politikai kabinetirodája *(Bosánszky Lajos)* 27
2.1. A kabinet és a hozzá kapcsolódó szervezeti egységek 27
2.2. A fontosabb események 29

Második rész – A rendészeti alágazat központi igazgatása 37
3. fejezet – A rendőrség igazgatása *(Finszter Géza – Nagy Károly – Szikinger István)* 39
3.1. A rendőrállam Belügyminisztériumától a jogállam Belügyminisztériumáig vezető folyamat *(Finszter Géza)* 39
3.2. A minisztérium rendőrségi igazgatásával foglalkozó szervezeti egységek tevékenysége 1991–1994 között *(Nagy Károly)* 46
3.3. A rendőrségre vonatkozó önkormányzati nézetek *(Szikinger István)* 53
3.4. A rendőrségi törvény és az azt érintő alkotmánybírósági döntések *(Finszter Géza)* 56
4. fejezet – A határőrség igazgatása *(Sallai János – Szabó Zoltán)* 61
4.1. Az előzmények 61
4.2. A határőrség 1990–1994 között 64
5. fejezet – A tűzoltóság és a katasztrófaelhárítás igazgatása *(Bukovics István – Valu Ferenc)* 71
5.1. A történeti előzmények 71
5.2. A tűzoltóság és a katasztrófaelhárítás 1990–1994 között 74
6. fejezet – A menekültekkel és a migránsokkal összefüggő igazgatás *(Haraszti Margit Katalin)* 87
6.1. A Romániából érkező menekülthullám 89
6.2. A keletnémet menekülők 93
6.3. A menekülők magyarországi támogatása 95
6.4. A genfi egyezmény és a magyar menekültjog 100
6.5. A délszláv konfliktus magyarországi hatásai 103

Harmadik rész – A helyi önkormányzati rendszerrel kapcsolatos minisztériumi tevékenység 111
7. fejezet – A helyi önkormányzatok szakmai és szervi feladataival, működésével összefüggő minisztériumi tevékenység *(Bekényi József – Szabó Lajos – Verebélyi Imre)* 113
7.1. Az önkormányzati rendszerváltozáshoz vezető út *(Verebélyi Imre)* 113
7.2. Az Önkormányzati Főosztály tevékenységének alapjai 1990 októbere és 1994 áprilisa között *(Szabó Lajos)* 118
7.3. A fővárosra vonatkozó koncepciók és szabályok *(Bekényi József)* 124
7.4. Az önkormányzatok, valamint a területi államigazgatási szervek és a központi állami szervek kapcsolata *(Szabó Lajos)* 129
7.5. A helyi önkormányzatokról szóló törvény módosításai *(Szabó Lajos)* 133
8. fejezet – Településfejlesztési és kommunális ügyek minisztériumi igazgatása *(Loydl Tamás)* 137
8.1. A rendszerváltozást megelőző időszak, továbbá az 1990–1994 közötti évek főbb jellemzői 137
8.2. A helyi önkormányzatok szakmai módszertani segítése 142
8.3. A főosztály által gondozott egyéb programok 145
9. fejezet – Központi teendők a helyi önkormányzati tulajdon létrehozásában, valamint az önkormányzati pénzügyi erőforrások biztosításában *(Bálint Tibor – Laky Csaba)* 149
9.1. Az önkormányzati tulajdon kialakítása az Ötv.-ben *(Bálint Tibor)* 149
9.2. Az önkormányzati vagyonról szóló külön törvény és annak végrehajtása *(Bálint Tibor)* 154
9.3. Az önkormányzati finanszírozási rendszer *(Laky Csaba)* 163
9.4. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája *(Laky Csaba)* 167

Negyedik rész – A minisztérium közjogi ügyei 171
10. fejezet – A választási igazgatás központi teendői *(Pálffy Ilona – Szépe Edit)* 173
10.1. Az 1990. évi országgyűlési választásokról szóló törvény előkészítése és végrehajtása, az 1990. évi népszavazás lebonyolítása *(Szépe Edit)* 173
10.2. A társadalombiztosítási önkormányzatok 1993. évi választása, valamint az 1994. évi országgyűlési és helyi nemzeti-etnikai kisebbségi önkormányzati választások *(Pálffy Ilona)* 182
11. fejezet – Az állampolgársághoz és az anyakönyvezéshez kapcsolódó központi igazgatás *(Ugróczky Mária)* 187
11.1. Az állampolgársággal kapcsolatos tevékenység 187
11.2. Az anyakönyvi igazgatás ügyei 194
12. fejezet – A minisztériumi jogszabály-előkészítés *(Tóth Judit)* 199
12.1. Jogalkotás az államszocializmus idején 199
12.2. Az átmenet időszaka 204
12.3. A rendszerváltozás jogalkotási feladatai 207

Ötödik rész – A minisztérium szervi ügyeket érintő tevékenysége 213
13. fejezet – A minisztérium szervezete *(Firicz László – Nagy Attila – Verebélyi Imre)* 215
13.1. Nemzetközi és hazai szervezeti megoldások *(Verebélyi Imre)* 215
13.2. Az új szervezet kialakulása és annak változásai 1990–1993 között *(Firicz László – Nagy Attila)* 218
13.3. A szervezeti és működési rendre vonatkozó ajánlások *(Firicz László – Nagy Attila)* 229
14. fejezet – A polgári típusú köztisztviselői rendszer bevezetése *(György István – Hazafi Zoltán)* 235
14.1. Az államigazgatási dolgozók új előmeneteli és bérezési rendszerének első koncepciója *(György István)* 235
14.2. A köztisztviselők jogállásáról szóló törvény előkészítése *(Hazafi Zoltán)* 241
15. fejezet – A minisztérium és a rendészeti alágazat személyi, illetve munkaügyi igazgatása *(Bognár László)* 251
15.1. Az átmeneti és az azt megelőző időszak 251
15.2. A civilesítés és a depolitizálás 254
15.3. Személyzeti és munkaügyi részkérdések 1994-ig 256
16. fejezet – A minisztérium költségvetési-műszaki és igazgatási-jogi képviseleti tevékenysége *(Verebélyi Imre)* 265
16.1. A Költségvetési (Közgazdasági) Főosztály és a Műszaki Főosztály tevékenységének fő irányai 265
16.2. Igazgatási Főosztály, Jogi Képviseleti Főosztály 271
17. fejezet – Az országos közigazgatás-korszerűsítési programok *(Bosánszky Lajos – Dudás Ferenc – Horváth János)* 273
17.1. A reformáló és racionalizáló programok jellemzői *(Dudás Ferenc)* 273
17.2. A gazdasági dereguláció programja *(Bosánszky Lajos)* 274
17.3. A közigazgatási dereguláció, az ügyfélbarát ügyintézés *(Dudás Ferenc)* 276
17.4. A belügyi közigazgatási informatika fejlesztése *(Horváth János)* 278
17.5. Az első átfogó közigazgatási korszerűsítési program *(Dudás Ferenc)* 280
Irodalomjegyzék 283
Tudományos-szakmai kiadványok 283
Egyéb források 293

Mellékletek *(Verebélyi Imre)* 295
1. Vezető politikusaink, szerzőink és konzulenseink életútja 297
1.1. Politikai vezetők életútja 297
1.2. Közigazgatási szakemberek (vezetők és beosztottak) 309
2. A Belügyminisztérium jelentősebb közreműködésével előkészített központi jogszabályok, jogszabálytervezetek jegyzéke 333
2.1. Elfogadott jogszabályok 333
2.2. Az 1994 első félévében részben előkészített jogszabályok 342

3. Táblázatok és ábrák 347
4. Jelentés az OECD-tagországok reformtevékenységéről (OECD PUMA 1990. Párizs) 377
5. Fotók 391

Első rész
A minisztériumi igazgatás általános jellemzői

Előszó

Felkai László

Tisztelet az olvasónak – és a közigazgatásnak!

A tisztelt olvasó – a szerzők szándéka szerint – hiánypótló szakkönyvvel ismerkedhet meg. Előfordul, hogy néha hiánypótlónak minősítenek olyan szellemi terméket, amely valójában nem az. Jelen könyv esetében azonban a hiánypótló minősítést nem tartom megalapozatlannak, mivel ilyen típusú hiteles szakkönyv még nem készült a Belügyminisztérium 1989–1994 közötti rendszerváltoztató és modernizációs korszakáról. A könyvet az akkori minisztérium felkészült köztisztviselői írták, akik meghatározó szerepet játszottak a korabeli közpolitikai döntések szakmai előkészítésében, a végrehajtás szakmai megszervezésében és ellenőrzésében.

A könyv szerzői két szerepet kísérelnek meg betölteni. Egyrészt bemutatják a belügyi közigazgatásra ható társadalmi-állami folyamatokat. Másrészt ismertetik és indokolják a belügyi igazgatás egyes részterületeinek gyökeres átalakulását. A témakörnek a közigazgatás felőli megközelítése jól kiegészíti a más szempontú szakirodalmi munkákat, valamint a politikusok visszaemlékezéseit tartalmazó könyveket.

A múltba visszatekintve szembeszökő a minisztériumi szervezet felső vezetésének stabilitása. Az első kormányzati ciklus nagy részében – 1990. december végétől 1993 decemberéig – Boross Péter volt a minisztérium politikai vezetője, ezt követően a ciklus végéig miniszterelnökként politikai irányítási kapcsolatban állt a tárcával. A minisztérium közigazgatási felső vezetője, a közigazgatási államtitkár pedig a teljes kormányzati ciklusban biztosította az adminisztratív vezetés stabilitását. A stabil felső vezetők felfogásrendje szerint a minisztérium középvezetői és beosztott köztisztviselői állományát olyan stabilitás kellett hogy jellemezze, amelyet a mérsékelt fluktuáció is garantált. A stabilitás elősegítette a tapasztalatokon alapuló szakszerűség, a kiszámíthatóság és a megbízhatóság érvényesülését. A stabilitás azt is jelenti, hogy a szervezetnek van „emlékezete", a munkatársak tudják a korábbi döntések előzményeit és magyarázatait, ismerik a szakmai és logikai kapcsolatokat. Mindez komoly biztosíték arra, hogy elkerüljék a korábban be nem vált út ismételt bejárását, illetve hogy figyelembe tudják venni a bevált döntések hasznosítható tapasztalatait az újonnan felmerülő problémák megoldásánál.

A stabilitás nem lebecsülhető következménye, hogy a jól felkészült munkatársak közössége bizonyos mértékig befolyásolni tudja a belépő felső vezető gondolkodásmódját, míg a nagy fluktuációval jellemezhető struktúrában a még tapasztalatlan új vezető nyilvánvalóan téves szakmai elképzelései nem kapnak belső kontrollt. Az újonnan belépő beosztott munkatársak pedig vagy átveszik a szervezet és személyi állománya stabilitásából származó jó hivatali morált, vagy rövid időn belül távoznak a szervezettől. Ezzel szemben ott, ahol

nagy a fluktuáció, és viszonylag nagy számban kerülnek be a hivatalba közel azonos módon szocializálódott emberek, előfordulhat, hogy az ő munkafelfogásuk lesz a domináns.

A rendszerváltozás idején és hat év kivételével azt követően napjainkig a Belügyminisztérium valamely intézményénél vagy a minisztériumban voltam igazgatási vezető. Ez remélhetőleg nem tesz elfogulttá, ellenkezőleg, abban segít, hogy a hosszabb időtávtól jobban lássam az első kormányzati ciklust követő időszakok pozitívumait és negatívumait egyaránt. A pozitívumok közül többek közt kiemelhető, hogy:

- a Belügyminisztérium egy idealizált jövőképről „álmodozó" tárcából lett a reális problémák megoldásán munkálkodó minisztérium;
- az új feladatokért és hatáskörökért esetenként más minisztériumokkal vetélkedő főhatóságból a kormányzati együttműködést előtérbe helyező minisztériummá fejlődött;
- a szűkös éves költségvetések láttán néha kétségbeeső szervezet fokozatosan felkészültté vált az időnkénti pénzügyi megszorítások szakszerű lebonyolítására, a személyi és tárgyi tartalékainak feltárására;
- az alapvetően rendészeti minisztérium sikeresen átalakult átfogó felelősségű közigazgatási tárcává.

A többségben lévő pozitív változásokhoz képest a kevesebb negatívum közül kiemelhető például, hogy:

- a minisztériumért dolgozó munkatársak többször nem érzékelték vagy nem látták be, hogy a felvetéseiket, igényeiket a minisztérium felső vezetése miért nem tudta érvényesíteni a minisztériumokkal való egyeztetéseken, a kormánynál vagy a parlamentnél;
- nem eléggé tudatosult – és ezáltal életpályájukat illetően egyesek illúzióba vagy a sértődöttség állapotába kerültek –, hogy milyen különbség van a beosztotti és a vezetői munkakörök között. Meggyőződésem, hogy nem mindig a legjobb beosztott szakemberből lesz jó vezető. A beosztott munkatársakkal szemben az az elvárás, hogy szektorális szakmai ismeretük magas szintű legyen. A vezetőnek ezzel szemben majdhogynem ügyenként változó igazgatási eszközöket és módszereket komplexen kell alkalmaznia, a szaktevékenységeket megfelelő módon össze kell hangolnia, a részleteken túl egészben kell tudnia gondolkodni;
- meglehetősen egyenlőtlen színvonalú volt a minisztérium saját szerveit kontrolláló tevékenysége. Ez valószínűleg abból is következett, hogy a minisztérium munkatársainak egy része nem rendelkezett az irányított központi és területi szerv munkájához köthető szakmai tapasztalattal.

Jó lenne, ha az eddigi kormányzati ciklusok pozitívumait tovább lehetne örökíteni, a negatívumokat pedig csökkenteni. Ez is segítené, hogy a társadalom a közigazgatást valós teljesítménye alapján ítélje meg. A társadalomnak és a jövőben itt dolgozóknak azt kívánom, hogy az elkövetkezendő évtizedek se legyenek szakmailag és morálisan rosszabbak a Belügyminisztériumban, mint a könyv által tárgyalt időszak volt.

1. fejezet
A rendszerváltozás, a reform, a racionalizálás főbb jellemzői és szakaszai

Verebélyi Imre

1.1. A rendszerváltozás, a reform és a racionalizálás fogalma

30 évvel ezelőtt Magyarországon az elgyengülő, majd szétesőben lévő államszocialista rendszer helyébe a modern polgári államtípus hazai változatát lehetett bevezetni. Az 1989-től 1994-ig tartó időszakban három egymást követő szakaszban épült ki a *független demokratikus jogállamiság hatékony* rendszere.

Az 1989–1994 közti fél évtized a magyar közigazgatás és annak fontos részét képező belügyi igazgatás szempontjából történelmi jelentőségű korszak volt. Sorsfordító nagy változások békés módon és alapvetően sikeresen mentek végbe. A minisztériumi közigazgatás a békés forradalmi átalakítását segítő rendszerváltoztató fejlesztések, valamint a *reformáló* és a *racionalizáló* típusú modernizációs fejlesztések szakmai előkészítését, azok gyakorlati megvalósítását végezte. A közigazgatási teendőink a minket irányító közpolitikai szervek és politikai vezetők fejlesztő-átalakító típusú döntéseinek, valamint a folyamatos működtetéssel kapcsolatos döntéseiknek az előkészítésével és végrehajtásával függtek össze.

A *rendszerváltoztató megállapodásos forradalom* végrehajtása polgári típusú államot, ezen belül polgári típusú közigazgatást hozott létre. (A reformok és a racionalizálások ezen új típusú állam modernizációját segítették elő.) A rendszerváltoztató típusú békés forradalmi átalakítások során az elgyengülő államszocializmus közigazgatásának lebontásában vettünk részt, és a polgári típusú közigazgatás viszonylag gyors bevezetésében működtünk közre.

A *reformáló* típusú fejlesztéseknél a cél az volt, hogy a közigazgatás és a közszolgáltatás indokolt területein lényeges átalakításokra kerüljön sor. A rendszerváltoztatás első szakaszának keretében, illetve azt követően szükséges reformok előkészítésekor rendszerint többféle bevált nemzetközi modell között lehetett választani. Ezek közül a magyar adottságokhoz és az átvezető korszak speciális igényeihez igazodó variánsokat dolgoztunk ki a politikai döntéshozók számára.

A *racionalizáló* típusú országos és helyi közigazgatási fejlesztéseknél törekvéseink arra irányultak, hogy a reformmal megjavított rendszerek szervezési és jogi részleteit észszerűsítsük.

1990-ben a revolúciós típusú átalakításokkal egyidejűleg *modellváltó reformokat* is be kellett vezetni. E reformokat az induláskor a rendszerváltoztató alkotmányi előírások és az azokhoz kapcsolódó minősített parlamenti többséggel elfogadandó törvénytervezetek

előkészítő folyamataiban segítettük szakmailag minél jobban megalapozni. Később az államtípusnak a megállapodásos forradalommal megváltoztatását követően viszont önálló (átfogó, illetve szektorális) közigazgatási és a közszolgáltatási modernizációs (reformáló és racionalizáló) programokra volt szükség. Két év elteltével már látni lehetett, hogy az 1990-ben a rendszerváltozással egyidejűleg bevezetett modernizációs intézkedéseket hol szükséges módosítani, illetve hogy a kormányzati ciklus közepén milyen új megoldandó fejlesztési feladatok merültek fel. Ezért 1992-ben átfogó közigazgatási korszerűsítési programot készítettünk elő, ennek végrehajtására pedig szektorálisan elkülönült továbbfejlesztési programokat indítottunk el.

A fenti három típusú fejlesztés idején alapfeladatunk volt, hogy megbízható legyen az előző korszakból átvett és megőrzött, valamint az 1990 után megújított közigazgatás működése. A megbízható megvalósító munka a fejlesztési céloknak jól megfelelő, a nagyobb zavaroktól mentes és kiszámítható végrehajtó tevékenységet igényelt.

A minisztériumi munkában a különböző típusú fejlesztéseket és a megvalósítást egyaránt fontosnak tartottuk. Viszont az akkori rendkívüli időszakban a fejlesztési munka érthetően nagyobb hangsúlyt kapott, mint a későbbi kormányzati ciklusokban, amikor a csökkenő fejlesztési feladatok mellett megnövekedtek a hatékony megvalósító működést biztosító teendők.

1.2. A fejlődés három szakaszának jellemzői

A fél évtized belügyigazgatási korszakának *első szakasza* a demokratikus átmenet és a rendszerváltoztatás bevezetésének időszaka volt. E periódus 1989 elején kezdődött és a második átfogó alkotmánymódosítással, valamint az azt követő országgyűlési, valamint helyhatósági választásokkal 1990 őszén zárult.

Az első szakasz legelején, 1989. március 22-én Kónya Imrének a Független Jogászfórum vezetőjének kezdeményezésére megalakult az Ellenzéki Kerekasztal (a továbbiakban: EKA), amely a rendszerváltoztatás alapvető intézkedéseinek előkészítése érdekében a demokratikus ellenzéki szervezeteket fogta össze. Az EKA résztvevői egységes vagy hasonló álláspontot kívántak kialakítani a demokratikus Magyarország megteremtését célzó alkotmányos átalakulás alapvető témaköreiben. Az EKA a békés politikai átmenet ellenzéki előkészítésére szerveződött, az ellenzéki pártok erőiket egyesítve, felkészült tárgyalópartnerként kezdhették meg az állampárttal való egyezkedéseiket a Nemzeti Kerekasztalnál. A Nemzeti Kerekasztal (a továbbiakban: NEKA) 1989. június 13-án kezdte meg munkáját. Abba az EKA és az MSZMP mellett a harmadik oldalon a társadalmi szervek és más civil szervezetek képviselői is bekapcsolódtak. A rendszerváltoztatást megindító politikai megállapodásokat az állampárt konzervatív szárnyából fokozatosan elszakadó Németh-kormány és annak felkészült közigazgatási apparátusa formálta törvénytervezetekké, majd törvényjavaslatokká, amelyeket lényegi változtatás nélkül törvényerőre emelt az akkori egypárti Országgyűlés.

Az első periódus elején a Belügyminisztérium szakapparátusa megfelelően előkészítette a tárca *civil funkcióival* kapcsolatos átalakításokat. Ugyanakkor sajnálatos módon elmaradtak az akkor még a Belügyminisztériumhoz tartozó *állambiztonsági szolgálat (a III/III. Csoportfőnökség) átalakítását* célzó rendszerváltoztatási munkálatok. Ugyan

a belügyminiszter elrendelésére 1989. március 1-jén a tárcánál tudományos reformjavaslatokkal foglalkozó konferenciát rendeztek, de a leginkább megjavítandó területről, az állambiztonsági területről nem kértek fel előadót. Ezt az alapvető hiányosságot észlelve mint meghívott civil előadó nemcsak saját témaköröm (a civil belügyi igazgatás) átalakításának lehetséges irányait vázoltam fel, hanem röviden kitértem a rendőrség titkosszolgálati területének halaszthatatlan átalakítására; a hazai és nyugati tapasztalatokra utalva néhány sürgősen megvizsgálandó munkahipotézist vetettem fel.[1] A tudományos ülésen megjelent néhány magas rangú titkosszolgálati vezető számára ezek a gondolatok még eléggé idegennek tűntek, várták, hogy a jelen lévő belügyminiszter miként viszonyul majd ezekhez a felvetésekhez. A belügyminiszter felszólalásában nem „hurrogott le", nem „igazított el", sőt néhány nap múlva felkért, hogy legyek a tárca civil területének egy részéért felelős miniszterhelyettes. Emellett arra is megkért, hogy ötleteimmel és belépő titkárságvezetőm, Szikinger István szakmailag megalapozott közreműködésével segítsem a rendészeti területen beindítandó reformmunkálatokat is.

Míg Pallagi Ferenc a titkosszolgálatokért felelős új miniszterhelyettes csak „helyben járt", és nem is nagyon hitt a gyökeres átalakításokban, addig Túrós András, a rendőrségért felelős új belügyminiszter-helyettes óvatosan hozzákezdett a nem titkosszolgálati rendőrséget érintő átalakítások szakmai előkészítéséhez.

Mint később megtudtam, az állambiztonsági szolgálaton belül két kiváló munkatárs 1989-ben már elkészített egy titkosított tanulmányt, de azt belső terjesztésben sem publikálhatták, nem oszthattak szét.[2] A hazai és külföldi köznyelvben ironikusan a titkosszolgálatokat „piszkos szolgálatoknak" szokták nevezni. A piszkos jelző arra utal, hogy nem mindig az érvényes jogszabályok és a normatív belső parancsok szerint kell eljárniuk, a politikai felső vezetők néha személyes „kéréseket", szóbeli utasításokat is adnak meg nem engedhető titkos eljárásokra. A puha diktatúra magyar belügyi igazgatásának részét képező belbiztonsági III/III. szolgálat tárcán belüli gúnyneve „Aczél művek" volt. Harangozó Szilvesztert

[1] Többek közt idéztem József Attila *Levegőt!* című versének a titkos lehallgatásokat és a titkos adatgyűjtéseket kritizáló gondolatait, azzal, hogy a Horthy-korszakra vonatkozó költői aggodalmak jelenlegi korunkban is megvizsgálandók lennének, és minél előbb nyilvános jogi korlátokat kellene állítani *a nem jogállami titkosrendőri eljárásokhoz.* Felvetésem szerint a hiányzó jogi korlátokat többek közt az európai demokráciák által alkalmazott jogállami megoldások hazai viszonyokra vonatkozó adaptációjával lehetne pótolni. Kifejtettem, hogy egyértelművé vált: a társadalom érdek- és véleménytagoltságát az esetleg rendőrszakmailag hatékonyan szervezett akciókkal eredményesen nem lehetett felszámolni: „Egyetlen politikai erő sem használhatja fel egy jogállamban a rendészeti állami eszközöket arra, hogy kizárja az alkotmányosan működő más politikai csoportosulásokat a szabad véleménynyilvánításból vagy a választók megnyeréséért folytatott politikai küzdelemből. A jogszabályok végrehajtására kötelezett rendőri szakszolgálat közvetlen pártirányításának megszüntetése azt eredményezi, hogy a rendőrséggel nem hajthatók végre szűkebb politikai vezetőcsoportok olyan titkos állásfoglalásai, amelyek nem találkoznak a társadalom többségének véleményével, emiatt pedig a társadalmi rosszallás a rendőrség tekintélyét csorbítja." VEREBÉLYI Imre (1989): A belügyi igazgatás reformja. *Belügyi Szemle,* 27. évf. 5. sz. 3–17. Az idézett gondolatok a tanulmány 16–17. oldalán találhatók.

[2] FINSZTER Géza – PAJCSICS József – KACSÁK József – ZALAI Péter (1989): *A törvényesség érvényesülése az állambiztonsági szervek tevékenységében.* (Kézirat) (Lezárásának ideje 1989. október 1.) Finszter Géza és Pajcsics József még 1988-ban egy BM által kiírt állambiztonsági vonatkozású pályázati felhívásra beadott egy koncepciótanulmányt, majd később Kacsók Józseffel és Zalai Péterrel hozzákezdtek a nagyobb ívű, több, mint száz oldalas munka kidolgozásához.

a Németh-kormányban váltó „új" titkosszolgálati belügyminiszter-helyettes 1989 májusa és 1990 januárja között – bár tehette volna – nem tett előterjesztést a pártállami korszakról hatályban maradt rendelkezéseknek a demokratikus jogállami követelményekhez igazodó megváltoztatására. Persze a régi „piszkos" normatív utasításokat már régebben is lehetett „nem túllihegve" végrehajtani. Ennél a szolgálatnál is lehettek olyan munkatársak, akik megpróbáltak „humánusabban" eljárni és rugalmasabb, „jó irányú jogszabály-értelmezéseket" végezni. 1989 közepén Pallagi Ferenc ugyan bekérte a készülő anyagot, de a Belügyminisztérium *titkosszolgálati szektorában minden maradt a régiben!* Például a pártállam hatályban hagyott jogszabályai és titkos belső szabályzatai szerint a régi módon tovább folytatták az ellenzéki erők titkos megfigyelését, azt az 1989. októberi alkotmánymódosítás után sem hagyták abba. A titkosszolgálat vezetőinek egy része 1989 közepén még hitt abban, hogy csak részlegesen és minél később kell változtatni úgy, hogy azért a lényeges dolgokon nem változtatnak.[3]

A NEKA-tárgyalásokhoz a Belügyminisztérium szakemberei több szakmai javaslatot készítettek elő a Büntető törvénykönyv módosításával kapcsolatban. A tárcánál továbbá elkészült a ki- és beutazásról, a külföldi utazásról és az útlevelekről szóló törvény tervezete, amelyet a Németh Miklós vezette Minisztertanács június 26-án elfogadott. A belügyi szakapparátus nyáron és kora ősszel közreműködött kerekasztalon tárgyaló Gál Zoltán belügyi államtitkár szakmai felkészítésében, amely a 1989. októberi első átfogó alkotmánymódosítás rendészeti részéhez kapcsolódott. A rendészeti igazgatás menekültügyi területén pedig 1989 telén és tavaszán a minisztérium szakmailag előkészítette Magyarország csatlakozását a genfi egyezményhez, megszervezte a menekülteket befogadó új állomások létrehozását és azok üzemeltetését.

Az első szakaszban elismerésre méltó rendészeti akciókra is sor került. 1989. augusztus 19-én a Sopron közelében megrendezett páneurópai piknik során a határőrség kulturáltan átengedte az áttört határkerítésen kiáramló mintegy háromszáz keletnémet állampolgárt. A Belügyminisztérium és az általa irányított határőrség igen pozitív szerepet játszott az *1989. szeptember 11-i nyugati határnyitás* előkészítésében és lebonyolításában. (A világra szóló magyar eseményt politikailag Németh Miklós miniszterelnök készítette elő, ő vállalta az elsődleges felelősséget, kormányából kiemelkedő szerepet adott Horn Gyula külügyminiszternek, valamint Horváth István belügyminiszternek.) A belügyminiszter a nyugati határnyitás előkészítése során tudatában volt és ki is mondta, hogy ezzel az akcióval lényegében már átállunk a másik oldalra. A minisztérium felső és középvezetői – egy megdöbbentő kivétellel – teljes mértékben azonosultak ezzel a belügyi akcióval. (Évekkel később az NDK állambiztonsági szervének megnyitott irattárában az egyik miniszterhelyettesünkre, Pallagi Györgyre nézve olyan irat került elő, amely megkérdőjelezi a korabeli lojalitását.)[4] Az 1989. októberi átfogó alkotmánymódosítás után sajnálatos módon nem állt le a demokratikus ellenzéki erők jogellenes titkosszolgálati megfigyelése, tovább növekedett az ezt rögzítő iratanyag. 1989 végéig titokban jegyzőkönyv felvétele nélkül folytatták ezen iratok selejtezését és megsemmisítését. 1990. január elején kitört az úgynevezett *Dunagate-botrány.* (Erre a témakörre a 3. fejezetben térünk ki.) A botrány egyik következménye az lett, hogy leváltották a titkosszolgálat hazai vezetőjét és az őt felügyelő állambiztonsági miniszterhelyettest. A tárcánál tartott belső vizsgálatot követően később a belügyminiszter lemondott. Új minisztert már nem neveztek ki, a hátralévő rövid időre Gál Zoltán államtitkár vette át a tárca vezetését.

Az első szakasz elismerésre méltó rendszerváltoztató lépése volt a tárca civil területén, hogy a következő évi többpárti szabad országgyűlési választásokra a minisztérium 1989-ben előkészítette az országgyűlési választási rendszert szabályozó törvény tervezetét, amelyet a NEKA-n vitattak meg. A minisztériumban az előkészítő munkákat Gál Zoltán államtitkár irányította, aki a Nemzeti Kerekasztalon a Magyar Szocialista Munkáspárt tárgyaló delegációjának egyik vezető személyisége is volt, munkáját közigazgatás-szakmai oldalról Tóth Zoltán, a minisztérium vezető köztisztviselője és annak munkatársai segítették.

A minisztérium civil profiljához tartozott, hogy a helyi tanácsokat érintően 1989 májusától megkezdődött az új típusú önkormányzati rendszer bevezetésével kapcsolatos koncepcionáló és törvény-előkészítő munka. Ezt közigazgatási miniszterhelyettesként közvetlenül irányítottam, sőt magam is közvetlenül részt vettem a szakmai koncepciók

[3] A régi módon jártak el például Nagy Imre és mártírtársai 1989. június 16-i újratemetésének állambiztonsági előkészítésénél, valamint – egy fontos megállapítás kivételével – annak utólagos értékelésében. Az újratemetésről a legfelsőbb politikai vezetés számára készített állambiztonsági összegzésben ugyanis kivételesen azt is javasolták, hogy a közelgő *október 23-át nemzeti ünneppé kellene nyilvánítani,* és a nemzet mártírjai közé kellene számítani a barikád mindkét oldalán elesett magyarokat. Mindez azonban a jelentést olvasó politikai vezetőknél akkor még süket fülekre talált.

[4] „Három nappal az 1989. szeptember 11-i határnyitás után az NDK állambiztonsági szervének (Ministerium für Staatssicherheit, MfS) újabb delegációja utazott Budapestre. Míg a nyári hónapokban a hasonló gyakori látogatások és tárgyalások a Stasi perspektívájában arra voltak hivatottak, hogy a magyar partnerre hassanak, és a határ megnyitását megakadályozzák, most, szeptemberben az NDK számára már csak arról lehetett szó, hogy menteni lehessen a menthetőt. A keletnémet vendégekkel Budapesten Pallagi Ferenc vezérőrnagy tárgyalt mint állambiztonsági helyettes belügyminiszter. A budapesti eszmecseréről az MfS-küldöttség vezetője, Karl Coburger vezérőrnagy Berlinben szeptember 14-én felettesei számára beszámolót írt. Ez a dokumentum lényegében egyedül Pallagi válaszait és nyilatkozatait foglalja össze. A beszámolóban az szerepelt, hogy Pallagi egyrészt közölte a Stasi embereivel, hogy a magyar állambiztonsági szerv nem akarta a határ megnyitását Ausztria felé, de nem tudta azt megakadályozni. Kiemelte, hogy az általa felügyelt szolgálat továbbra is igyekszik »internacionalista kötelességeinek megfelelni«, és abban érdekelt, hogy megtartsa szoros kapcsolatát a keletnémet kollégákkal. Saját szemszögéből röviden felvázolta Magyarország útját 1968 és 1989 között, említette az eladósodást és a gazdasági pangást, majd az önzést, a koncepció hiányát és a passzivitást vetette a pártvezetőség szemére. Ezek az elemek – fejtegette – vezettek az ellenzék térnyeréséhez és a pluralista politikai elképzelésekhez. Mindez – jelentette ki Pallagi az MfS beszámoló szerint – a magyar állambiztonság számára bonyolult helyzetet teremtett. 1989 júliusában egy megbeszélésen, amelyen többek közt a miniszterelnök, a belügyi és külügyi tárcavezető, valamint a honvédelmi miniszter vett részt, olyan határozat született, hogy az ellenzék megfigyelését be kell szüntetni, utasítást a szolgálat többé nem a párttól, hanem csak a kormánytól kaphat. A beszámoló szerint a közelmúltban Pallagi kénytelen volt válaszolni az ellenzék képviselőinek, akik egy beszélgetés során azt firtatták, folynak-e még ellenük operatív akciók, és ha igen, mi történik az így nyert információkkal. El kellett nekik mondani, hogy a szolgálat annak keretében dolgozik, amit a kormány megbízása és a törvények szabnak meg, így az ellenzék többé nem tárgya semmilyen titkosszolgálati tevékenységnek. Az ezt követő bekezdést Coburger vezérőrnagy összefoglalásában érdemes szó szerint idézni, mert megerősíti azt a legsúlyosabb gyanút, ami a »Duna-gate« botrány során felmerült: »Pallagi elvtárs biztosított minket, hogy ezeknek az erőknek az ellenőrzését szigorúan konspiratív úton és nagy személyes kockázattal, *az eddigi eszközökkel és erőkkel úgy, mint azelőtt, szervezi és a párt vezetőségével továbbra is belső tájékoztatási viszonyt tart fenn.*«" [Kiemelés tőlem – V. I.] Az idézett német iratot Oplatka András publikálta. OPLATKA András (2014): *Németh Miklós, „Mert ez az ország érdeke".* Budapest, Helikon. 314–316.

kidolgozásában. E témakörben nem kellett részt vennünk a NEKA-n, ahol csak a vonatkozó alkotmánymódosítás rövid szövegében állapodtak meg: a tanács képviseli a lakosság érdekeit, működési területén a lakosság önkormányzati szerve. A NEKA állásfoglalása szerint a tanácstagok választásáról és a tanácsi önkormányzatokról szóló alapvető szabályokat már az új parlamentnek kellett megalkotnia. Így a minisztériumban alapos és nem rövid idejű szakmai előkészítést kezdhettünk meg. Előbb kidolgoztuk a szabályozási koncepciót, majd megfogalmaztuk a lényeges törvényi rendelkezések tervezetét.

Az első szakasz első felének legjelentősebb közjogi döntése az volt, hogy a NEKA konszenzusos javaslata alapján az államszocialista Országgyűlés 1989 októberében elfogadta az *első átfogó alkotmánymódosító törvényt:* az 1989. év XXXI. törvényt. Az első alkotmánymódosítást többek közt meghatározta az a tény, hogy a még hatalmon lévő, átalakuló állampárt a közvélemény-kutatások szerint is viszonylag erős volt. Ezt tükrözte, hogy az alkotmánymódosító törvény rendelkezéseinek 1. §-ába bekerült: „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam, amelyben *a polgári demokrácia és a demokratikus szocializmus értékei egyaránt érvényesülnek.*" [Kiemelés jelen tanulmány szerzőjétől.] Lehet, hogy ez a sajátos szabály akkor taktikailag helyes volt, és valamelyest megnyugtathatta a szovjet birodalom vezérét és fegyveres erőinek magas rangú parancsnokait. Hazai szempontból azonban szerintem hosszabb távra nézve hátrányt jelentett a modernizálódó baloldal számára az, hogy a demokratikus szocializmus értékeit nem minősítették polgári demokratikus értékeknek. (Így a demokratikus jogállamiság fogalmi körébe tartozó többpárti választások eredményeként megalakuló kormányzati vagy ellenzéki oldalt, ha az jobboldali lett, akkor polgárinak lehetett nevezni, ha pedig baloldali, akkor nem a polgári demokráciához tartozónak lehetett tekinteni. Az 1990-ben a második átfogó alkotmánymódosítás során a többpárti Országgyűlés hatályon kívül helyezte ezt a vitatható rendelkezést.)

A belügyigazgatás előkészítő és végrehajtó munkáját közvetlenül érintő alkotmánymódosító szabályok között szerepeltek többek között az országgyűlési és tanácsi választásokkal kapcsolatos rendelkezések, a rendőrséggel kapcsolatos előírások, az alapvető jogok és kötelességek új szabályai, a tanácsokat (amelyeket a lakosság önkormányzati szervévé nyilvánítottak), a Minisztertanácsot és az Alkotmánybíróságot érintő alapvető szabályok, a jogalkotással kapcsolatos sarkalatos rendelkezések. A demokratikus jogállamiság kiépítéséhez tartozott a helyi önkormányzatok megválasztását, valamint a helyi önkormányzati rendszer lényegi elemeit szabályozó törvények elfogadása.

A rendszerváltoztató 1990. évi országgyűlési választásokat követően megalakult a többpárti Országgyűlés, majd pedig a koalíciós konzervatív kormány. Az első demokratikus és jogállami szellemiségű miniszterünk, Horváth Balázs a májusi első állományi értekezletre meghívta a belügyminiszteri feladatokkal megbízott elődjét, Gál Zoltánt. A belügyi állománygyűlés résztvevői előtt üdvözölte a meghívottat, és megköszönte, hogy megfelelő állapotban és elismerésre méltó módon adta át a minisztériumot. Gál Zoltán rövid felszólalásában sok sikert és jó egészséget kívánt az apparátusnak, és mint leköszönő politikus azzal a záró megjegyzéssel búcsúzott el, hogy „viszontlátásra kedves kollégák a valamikori újabb viszontlátásig".

A többpárti parlament által elfogadandó két törvény tervezetét a személyi állományában stabil belügyminisztériumi apparátus az új miniszter, Horváth Balázs és az új kormány irányításával készítette elő. A törvényjavaslatot az új Országgyűlés illetékes szakbizottságai és képviselői véleményezték. Az új Országgyűlés 1990 nyarán folyamatosan ülésezve – éles politikai viták után – augusztus 3-án elfogadta a *második átfogó alkotmánymódosítást,* a helyi önkormányzati törvényt, valamint az önkormányzati választójogi törvényt. Az elsöprő többségű szavazati arány jóval meghaladta az elfogadáshoz szükséges 2/3-os arányt (a képviselők a helyi önkormányzati törvényt például 281 igen szavazattal, 3 ellenében és 1 tartózkodás mellett alkották meg). Ezzel – egy kivétellel – kiteljesedett a rendszerváltoztatás.

A demokratikus jogállam függetlenségét az első szakaszban korlátozta a szovjet katonai jelenlét. A szovjet nagyhatalom nyugaton elismert reformvezérének, Gorbacsovnak az országán belüli helyzetét nem gyengítendő célból a hazánkban tartózkodó szovjet hadseregcsoport teljes kivonását és a Varsói Szerződésből való kilépésünket óvatos fokozatossággal kellett kezelnie. Ezt fokozatosan tervezték megvalósítani. 1990 májusa után Antall József új miniszterelnökünk bátor kezdeményezéseivel 1991 közepéig elérte, hogy minden szovjet katonai alakulatot kivontak Magyarországról. A miniszterelnök szorgalmazta, hogy a Varsói Szerződés megszűnjön, és a független demokratikus jogállamok valóban önkéntes katonai szövetsége, a NATO időben meghívjon tagjai sorába. A rendszerváltoztatás egyik fontos kritériumát, az ország függetlenségét nem keverte össze az ország semlegességével. A legtöbb fejlett demokráciával rendelkező országhoz hasonlóan Magyarország nem kívánt katonailag semleges ország lenni, mivel geopolitikai helyzetünk okán és valóban szuverén döntésünkkel mi kértük a NATO-ba való felvételünket.

A könyvben elemzett időszak *második szakasza* 1990 augusztusának második hetétől 1994 tavaszáig tartott.

Augusztus elején az Amerikai Egyesült Államok meghívására egy hónapig többpárti magyar parlamenti delegáció tanulmányozta az USA tagállamaiban működő többféle önkormányzati modell gyakorlatban bevált megoldásait.[5] (Szakmai megtiszteltetésnek tartottam, hogy a magyar delegáció tagja lehettem, mivel korábban közigazgatási államtitkárként sokban segítettem a hazai rendszerváltoztató három önkormányzati törvényjavaslat előkészítését és konszenzusokkal zárult vitáját az Országgyűlés Önkormányzati, Belbiztonsági és Rendőrségi Bizottságában.) Az amerikai körúton a helyi szervezeti modellek áttekintése során meggyőződhettünk arról, hogy a tagállamonkként eltérő szervezeti megoldások mindegyike megfelelően működött, többek közt azért, mert az adott modell lényegének megfelelő részmegoldásokat alkalmaztak, és az azokhoz szükséges erőforrásokat biztosították. Hasznos tapasztalatokat szerezhettünk az osztott állami és erős helyi rendőrségi modell gyakorlatáról. Széles feladatkörű helyi önkormányzati rendőrségi szisztémával ismerkedhettünk meg, amelyben a helyi rendőrség korlátozottan elláthat bűnügyi feladatokat is, ebbe beavatkozhat a szövetségi állami rendőrség; mindkét rendőri szolgálat a megosztott feladatkörök rájuk eső részében erős rendőri hatáskörökkel és megfelelő erőforrásokkal rendelkezett.

Idehaza 1990 augusztusa és októbere közti időszakban a Belügyminisztérium szakapparátusa megkezdte a második átfogó alkotmánymódosítás és az új sarkalatos törvények végrehajtásával kapcsolatos jogszabály-előkészítést és végrehajtást szervező munkát.

[5] Lásd: Mellékletek 5.17. fotó.

Az ígéretesen elinduló minisztériumi tevékenységet október hónapban rövid időre megszakította az úgynevezett *taxisblokád.*[6] A blokád kirobbanásáért nem a Belügyminisztérium volt a felelős, azt a kormány két gazdasági tárcája által átgondolatlanul és szakszerűtlenül előkészített radikális benzináremelés váltotta ki. A blokád rendészeti kezelése azonban ránk hárult. Ezt a tevékenységet az ilyen feladatokban még tapasztalatlan belügyminiszter, az egy év alatt ilyen közterületi eseményre még nem felkészült budapesti rendőrfőkapitány és a korábban bíróként dolgozó új országos rendőrfőkapitány irányította. Az elhúzódó blokád alatt a budapesti és részben az Országos Rendőr-főkapitányság nem megfelelően értelmezte a feladatát.[7] A taxisblokád alatt a rendőrségi megtorpanás szerencsére nem roppantotta meg az átalakuló rendőri szolgálatot. Az új fővárosi, majd országos főkapitány, Pintér Sándor és második belügyminiszterünk, Boross Péter a Magyar Rendőrséget egy nyugaton is ismert állami szervezeti modell szerint fokozatosan megerősítette, és az állami szolgálatot a jogállami kereteket nem sértve hatékonyabban kívánta működtetni.

A belügyi igazgatás szempontjából *a harmadik szakasz* 1994 tavaszán kezdődött és 1994 szeptemberében zárult.

Ebben a szakaszban indulásként összesítettük az 1990-ben bevezetett modellek szükséges továbbfejlesztésével kapcsolatos szakmai alternatívákat. Áttekintettük a közelgő második szabad választáson versengő legnagyobb parlamenti pártok tárcánk felügyeleti területét érintő programjait, a demokratikus és jogszerű választási versengés végén pedig elemeztük a győztes és a második helyezett parlamenti párt hozzáférhető anyagait.

[6] A taxisblokádról részletes elemzést készített: SZEKÉR Nóra – NAGYMIHÁLY Zoltán szerk. (2015): *Taxis „blokád". Egy belpolitikai válsághelyzet története – tanulmányok, interjúk. I. kötet.* Lakitelek, Antológia Kiadó; RIBA András László – HÁZI Balázs szerk. (2015): *Taxis „blokád". Egy belpolitikai válsághelyzet története – dokumentumok. II. kötet.* Lakitelek, Antológia Kiadó.

[7] SZEKÉR–NAGYMIHÁLY 2015, 44–45. (A Budapesti Rendőr-főkapitányság vezetője szakmai szempontból nem tett meg mindent a polgári engedetlenségből gyorsan kinövő jogellenes fővárosi és országos blokád jogállami korlátozása érdekében. Annak idején a belügyminiszter úr a rendészeti helyettes államtitkárt kérte fel a törvénytelen akció korlátozását, illetve felszámolását szolgáló alternatívák áttekintésére. Mint közigazgatási államtitkár nyugati tapasztalataim alapján adtam néhány belső ötletet a lehetséges intézkedési alternatívák kidolgozására, ezek között szerepelt az útlezárások és a hídlezárások félpályára való szorítására irányuló rendőri tárgyalások, a totális blokád elhúzódása esetén az útzárak részleges felszámolása egyebek között annak érdekében is, hogy hétfőn reggeltől az Országgyűlés is működni tudjon. Mint rendészeti ügyekben kötelező intézkedésre nem jogosult civil vezető saját hatáskörömben egy körlevelet adtam ki. „Valamennyi megyei tanács elnökének, székhelyén: Kedves Elnök Úr! Országos és helyi érdek, hogy a közlekedési demonstráció során kialakult helyzet – a központi megállapodások idejéig is – a lehető legkisebb feszültséggel terhelt, atrocitásoktól mentes legyen. Ennek érdekében a következőkben kérem szíves intézkedését, a helyi körülmények megfelelő mérlegelése alapján: 1. Kívánatos, hogy a rend és a nyugalom biztosítása érdekében mindenütt tárgyaljanak a polgármesterek – az illetékes rendőri szerv vezetőjének bevonásával – a tüntetés vezetőivel, szervezőivel. A helyi tárgyalások során vessék fel az útlezárások liberalizálásának lehetőségeit és módjait. Az útlezárásokat is figyelembe véve szervezzék meg a település ellátásának minimális feltételeit. 2. Az önkormányzati vezetők és apparátusok tartsanak ügyeletet a város-, illetőleg községházán. Tegyenek meg mindent a megrekedt utasok megsegítése, különösen élelemmel, ivóvízzel való ellátása érdekében, továbbá a sürgős egészségügyi ellátás biztosításáért. Ehhez szükség esetében vegyék igénybe a polgári védelmi tartalékok indokolt részét. Budapest, 1990. október 27. Köszönettel és üdvözlettel: Kiadmány hiteléül: Verebélyi Imre sk." Szám: 3318/1990. MNL OL XIX-B-I be BM Választási Iroda 219-2/45/1990 7. doboz.)

A közelgő választásokra való felkészülés érdekében tájékoztató füzeteket adtunk ki az országgyűlési választások, a helyi önkormányzati választások, valamint a kisebbségi önkormányzati választások különböző témaköreiben. Mivel szakmai elődeinknek 1990 tavaszán nem sikerült jól megszervezni az akkori választások lezárását követő nem hivatalos eredménytájékoztatót, ezért a minisztérium – a választáson szavazatszámlálásában közreműködő helyi köztisztviselők közreműködésével – 1994-re új és gyors nem hivatalos előzetes eredményösszesítő, -közlő rendszert dolgozott ki, amely a gyakorlatban sikeresen vizsgázott. Az előzetes nem hivatalos eredménytájékoztatást követően az Országos Választási Bizottság lefolytatta az időigényes hivatalos eredményösszesítést, és közzétette a végeredményt, amely szerint a Magyar Szocialista Párt (MSZP) egyedül 51,14%-os abszolút többséget kapott, de a választáson győztes politikai erő mégis koalícióra lépett a Szabad Demokraták Szövetségével (SZDSZ). (Az 1990-es választási vereségük után ellenzékbe került SZDSZ és az MSZP politikai elitjének liberálisabb szárnya már akkor igen közel került egymáshoz, amikor – ellenzéki taktikai okokból érthetően, de a demokratikus jogállamiság akkori kiépítésének tényei szempontjából szakmailag érthetetlenül – létrehozták és együtt működtették az úgynevezett Demokratikus Charta mozgalmat.) A koalícióalkotást kiváltó okok között fontos volt, hogy az 1989-ben és 1990-ben átfogóan módosított 1949. évi alkotmány helyébe a 2/3-os parlamenti többségük birtokában *új alkotmányt kívántak alkotni.* Ebben többek közt figyelembe lehetett volna venni a négy éve aktivista módon jól működő Alkotmánybíróság döntéseit, a döntésekhez fűzött alkotmánybírói ellenvéleményeket, valamint a szakmailag magas színvonalú alkotmánybírósági indokolásokat is.

Az új belügyminiszter a szabaddemokrata Kuncze Gábor lett, politikai államtitkára, valamint a kabinetfőnöke szintén az SZDSZ politikusa volt. A politikailag egyszínű vezetők mellett negyedévig voltam pártpolitika-semleges közigazgatási államtitkár, és közreműködtem a helyi önkormányzati törvény modelljét megőrző, de azt részben továbbfejlesztő törvénymódosítás szakmai előkészítő munkáiban. Ennek során előfordult, hogy a kabinetfőnök úr – miniszterével előzetesen nem konzultálva – udvariasan kifogásolta az önkormányzati megye szerepének megerősítésével kapcsolatos szakmai előkészítő munkámat. Véleménycserénket követően viszont elfogadta, hogy mint pártsemleges közigazgatási államtitkárnak nem pártpolitikai elképzelésekhez, hanem a kormányprogramban elfogadott irányokhoz kell igazodnom.

Miniszter úr az első személyes találkozásunkkor elmondta, hogy belügyminiszteri kinevezését politikus miniszterként kívánja betölteni, és politikai vezetőként kívánja hasznosítani korábbi szakmai életútján szerzett szervezetirányítói ismereteit és készségeit. Kuncze Gábor már az induláskor leszögezte, hogy át kívánja venni az előző konzervatív kormány idején a minisztériumban jól dolgozó közigazgatási szakembereket. A regionális köztársasági megbízotti rendszer helyébe lépő magyar közigazgatási hivatalok élére pedig döntő részben azokat tervezte kinevezni, akik a megszűnt köztársasági megbízotti hivatalokban voltak vezető köztisztviselők. Miniszter úr az induláskor nem tervezte a rendészeti szolgálatok vezetőinek cseréjét. Együttműködésünk első negyedévében azonban már tapasztalható volt, hogy Kuncze Gábornak mint koalíciós miniszterelnökhelyettesnek – az őt jelölő párt részéről megnyilvánuló nyomás alatt – fel kellett lépnie a nagyobbik koalíciós partnerrel szemben is. Előfordult, hogy többször nem együtt, hanem egymás ellen kormányoztak.

1.3. A megváltozott nemzetközi kapcsolatok

A Belügyminisztérium személyi állománya által elért szakmai eredmények megalapozásához jelentős részben hozzájárultak az 1989-től kiszélesedett és új irányt vett nemzetközi kapcsolatok. Régebben a minisztérium külföldi szakmai kapcsolatai leszűkültek a szovjet zóna államaira, a szovjetek által dominált nemzetközi szervezetekkel való kapcsolattartásra. A rendszerváltoztatás következtében a nemzetközi szakmai tevékenységünk kiszélesedett, és a szakmai együttműködés centrumába az euroatlanti térség demokratikus jogállamai és nemzetközi szervezetei kerültek. Ebben az új relációban a korábbitól eltérő felfogásra és más idegennyelv-tudásra volt szükség. A korábbi, szovjet típusú szakmai kapcsolatrendszer előbb visszaszorult (például 1989 elején a Belügyminisztériumból elküldték a szovjet tanácsadót, a moszkvai minisztériumból hazahívták a magyar belügyi „összekötő" személyt), a szovjet rendszer összeomlása után pedig az orosz reláció új irányokat vett fel.

1990-től mint közigazgatási államtitkár a nagyobb közigazgatási-közszolgáltatási fejlesztésünk előkészítése során már elvártam, hogy a jelentősebb feladattal megbízott minisztériumi munkacsoport ismerje meg és mutassa be a nyugaton már bevált, hosszabb ideje követett megoldások lényegét. Beszereztük a témával foglalkozó nemzetközi szervezetek legfontosabb ajánlásait, a tagországok közigazgatási helyzetét összesítő országleírásokat. Az általános fejlesztési irányok ismeretében azokra az európai fejlett országokra koncentráltunk, amelyek a nálunk alkalmazható megoldások modellországai voltak. Így például áttekintettük a hazánkhoz hasonlóan széttagolt kistelepülési hálózattal rendelkező országok sikeres kisközségi önkormányzati modelljeit a franciáknál, a németeknél, a svájciaknál és az osztrákoknál; megvizsgáltuk a felső középszint nélkül működő középszintű önkormányzati rendszert az angoloknál; megnéztük a hozzánk hasonló méretű Portugália középszintű önkormányzást kivételesen mellőző rendszerét, az önkormányzati szintek közötti, valamint a központi és helyi szint közötti hazai feladat-, illetve hatáskörmegosztás során figyelembe vettük az európai keresztény gyökerű szubszidiaritás elvét, a piacgazdasági rendszer részletezésénél tanulmányoztuk a németek által kidolgozott szociális piacgazdasági felfogást. Nemcsak a Nemzetközi Kapcsolatok Főosztályán, hanem több szakfőosztályon is alkalmaztunk idegen nyelvet beszélő és a szaktartalomhoz értő közhivatalnokot. A szakfőosztályokat felügyelő új helyettes államtitkár kollégáim – egy kivétellel – angol, illetve német nyelvismeretük birtokában összefogták az általuk felügyelt szakfőosztályok szektorspecifikus nemzetközi tevékenységét. Zsuffa István, Korinek László és Kara Pál helyettes államtitkárok felügyeleti területük érdemi kérdéseiben hazai szaktekintélyként tolmács nélkül is tudtak külföldi partnereinkkel tárgyalni. A szakfőosztályok és a helyettes államtitkárok nemzetközi nyitását segítette, hogy a Külügyminisztériumból áthoztuk a nemzetközi ügyekben professzionális kollégát: Szathmáry Györgyöt, aki a Nemzetközi Kapcsolatok Főosztályának vezetőjeként a civil és a rendészeti külügyi nemzetközi kapcsolatainkat nyugati színvonalon igazgatta és hangolta össze. Külügyi vonatkozású új feladatok merültek fel, amikor a nyugati államok és a nemzetközi szervezetek igazgatási kapacitásfejlesztő segélyprogramokat indítottak. Rádi Gyula mint a Nemzetközi Segélyek Koordinálását végző titkárságunk vezetője sikeresen tárgyalt az EU-s PHARE-programok Magyarországra hozatalában, és gondoskodott a programok hazai megvalósításáról. A belügyi közigazgatás nemzetközi segítséggel való fejlesztésének meghatározó embere volt Bertók János, aki a Közigazgatási Államtitkár Titkárságán, több nyelvet beszélő szakemberként szakmai titkári beosztásban

szervezte a hazai nemzetközi konferenciákat, a külföldi közigazgatási konferenciákon való aktív magyar részvételt. Felkutatta a legjobb külföldi szakembereket, megszervezte ismeretátadó célú meghívásukat, 1991 végétől pedig előkészítette a már elért magyar eredmények, valamint a középtávú reformtörekvéseink külföldön való propagálását.

Fontos közigazgatás-szakmai törekvés volt, hogy mielőbb vegyük fel a kapcsolatot azzal a négy nemzetközi szervezettel, amelyeknek kezdetben még nem lehettünk teljes jogú tagjai, és előzetes együttműködési megállapodásunk sem volt, pedig ezek a demokratikus jogállamiságot érintő kérdésekben tekintélyes ismeretanyaggal rendelkeztek. 1988-ban mint kutató és 1989 nyarán mint az új közigazgatási miniszterhelyettes Strasbourgban meglátogattam az Európa Tanács (ET) nyilvános könyvtárát. A második alkalommal tárgyaltam az önkormányzati szakmai együttműködés lehetséges formáiról az ET főtisztviselőivel (Albanese, Locatelli és Blair urakkal), akik engedélyezték, hogy a jövőben rendszeres tájékoztatást, és ha lehet, másodpéldányokat kapjunk a könyv- és dokumentumtárukból.[8] Kértem, hogy az átalakuló profilú Belügyminisztérium esetében is adják meg azt a lehetőséget, hogy a magyar belügyminiszter vagy kijelölt helyettese megfigyelő minőségben részt vegyen a tagállami belügyminiszterek éves konferenciáján. (Arra a példára hivatkoztam, hogy lengyel vagy magyar más tárca vezetője meghívást kapott az őket érintő miniszteri tanácskozásra.) Az Európa Tanács főtisztviselőinek informális tanácsára hazatértem után a demokratikus jogállami átalakulást nyíltan támogató miniszterem, Horváth István hivatalos levelet küldött az ET főtitkárának, amelyben nemcsak megfigyelői státus megadását kérte, hanem kezdeményezte a szakértői szintű szorosabb együttműködés megteremtését is. A levél felsorolta azokat a nagy közigazgatási témacsoportokat, ahol ez az együttműködés több formában, minél előbb létrejöhetne.[9] Az ET-ben minden kérésünkkel egyetértettek, és az azokban foglalt feladatokat gyorsan teljesítették. Az ET-be való felvételünket követően pedig tovább szélesítettük az együttműködési kapcsolatainkat.

Az anyagilag legerősebb európai nemzetközi szervezet az *Európai Gazdasági Közösség* (EGK) a fő profilja mellett kiegészítő mértékben foglalkozott közigazgatási vonatkozású kérdésekkel is. 1989 júniusában az EGK hazánkkal felvette a diplomáciai kapcsolatot, megkezdődött a Lengyelország és Magyarország átalakulását támogató PHARE-program. (A későbbiekben Hans Beck budapesti nagykövet segítségével rendeztük meg a BM Duna Palotában a magyar közigazgatás lehetséges modernizációs irányaival foglalkozó nemzetközi szakmai konferenciát.)

A legfejlettebb 24 nyugati ország párizsi székhelyű szervezete a *Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet* (OECD) a világméretű gazdasági profiljának elsődlegessége mellett már korábban belátta, hogy nincs jó piacgazdaság jó kormányzás és jó közigazgatás nélkül. Ezért létrehozta a jól felkészült *közigazgatási szolgálatát* (PUMA). Az OECD PUMA anyagaihoz való hozzáférést kezdetben azzal szűkítették, hogy a még nem tagjelölt, volt kelet-közép-európai szocialista országok, valamint a keleti szovjet blokk önállósodó országai számára hivatalosan nem tették hozzáférhetővé a tagállamokat illető szakmai anyagokat. A volt szocialista államok szakmai segítésére az OECD elkülönített egy kisebb támogató

[8] Az így megkapott anyagok közt fontos nemzetközi összehasonlító elemzések, módszertani ajánlások voltak, olyanok is, amelyekhez korábban csak tagállami képviselők fértek hozzá.

[9] Lásd: Horváth István 1989. október 30-án írott levelét. V-1053/1989.

hivatalt: a SIGMA-program hivatalát. Észlelve ezt az „átvezető" szervezeti megoldást, magyar részről úgy próbáltunk alkalmazkodni, hogy egyrészt egyértelműen közöltük, hogy amikor csak lehet, Magyarországot és Lengyelországot ne az akkor még nálunk fejletlenebb keleti blokk átalakuló országcsoportjába helyezve, azon keresztül próbálják meg támogatni. Nem jelentkeztünk be hozzánk képest gyengébb országok adottságaira szabott konferenciára, közvetlenül kétoldalú tanácsokozásokat szerveztünk az OECD SIGMA párizsi referatúrájával, az OECD-tagságunkat megelőzően „informálisan" beszereztük az OECD-tagországoknak készített angol–francia nyelvű anyagokat stb.

Az *ENSZ* közigazgatással foglalkozó hivatalának, amely főként a fejlődő világnak adott szakmai segítséget, javasoltuk, hogy Budapesten rendezzenek a fejlett országok részvételével tartandó szakmai konferenciát. (Az ENSZ közigazgatási hivatala – egyébként már 1985-től kezdve a Helyi Hatóságok Nemzetközi Szövetsége ajánlására magyar közigazgatási szakértőt is bevont a fejlődő országokat segítő szakmai programokba.)

Több fejlett ország adott szakmai segítséget szakértők, továbbképzések, a kért joganyagok és módszertani anyagok biztosítása révén. Példálózó jelleggel említem a Német Szövetségi Köztársaság (NSZK) több tagállamát, Franciaországot, az Egyesült Királyságot, Norvégiát, Hollandiát, Svájcot és Ausztriát, valamint az Egyesült Államokat. Örvendetes tényként említendő, hogy a helyi önkormányzatok – szintén sikeresen – nyugat felé nyitottak. 1994. március 1-jéig lényegesen kibővül a korábban csak központilag és csak kivételesen engedélyezett nyugati önkormányzati testvérkapcsolatok száma.[10]

A polgári államiság kiépítésével összefüggő közigazgatási reformlépéseinket komoly nyugati érdeklődés kísérte. Az indulást követő második évtől elkezdtük az addigi eredményeink és további terveink nyugati propagálását is. A minisztérium közigazgatási vezetői tájékoztató-bemutató referátumokat tartottak az akkori időszakban megrendezett közigazgatási világkonferenciákon, más nemzetközi tanácskozásokon, a donorországok közigazgatási értekezletein. 1992-ben a közigazgatás-tudományok világszervezetének bécsi konferenciájára angol nyelvű összefoglalót küldtem az „élenjáró" magyar változtatásokról és a további reformtervekről. (A világkonferenciára hazai fontos minisztériumi események miatt nem tudtam kiutazni, az ott szétosztott angol nyelvű anyagomat Bertók János ismertette.) A nemzeti eredményeink és a jövőbeni fejlesztési elképzeléseink bemutatására nemzetközi közigazgatási folyóiratokban „azonnali" publikálási lehetőséget kaptunk.

A kezdeti felfokozott nyugati érdeklődés rövid idő múlva kiegyensúlyozott nyugati elismeréssé változott. Az 1990-től kezdődő gyors és eredményes magyar közigazgatási átalakulásról többször elismerően nyilatkoztak a tapasztalatátadásban részt vevő nyugati szakértők és tanácsadó szervezetek. A kedvező vélemények hozzájárultak, hogy a közigazgatás átalakításában a volt szocialista országok között bennünket az élenjárók csoportjába soroltak. Ilyen kedvező értékelésekkel találkozhattunk például a civil közigazgatás modernizációját illetően a hazánkat jól ismerő német, brit és francia vezető szakemberek részéről az 1992 végi budapesti nemzetközi konferencián.[11] A rendészeti átalakulás megvalósult fő irányairól pozitív véleményen volt a Team Consult nyugati rendőrségi tanácsadó szervezet. Az 1990–1994 között „aranykorát" élő magyar önkormányzati rendszerről a tízéves emlékkonferencián és az azt követően a belügyminiszterrel közösen tartott sajtótájékoztatón fogalmazódtak meg elismerő vélemények az Európa Tanács részéről.[12]

[10] Vesd össze Mellékletek, 4.1. sz. táblázat.

[11] Erről az eseményről lásd: Mellékletek, 5.22. sz. fotó.

A többcélú nyugati nyitásunk lebonyolítása – főként a kezdetekkor – tekintélyes mennyiségű munkaidőt igényelt. 1991 elején Boross Péter miniszterünk felemlítette, hogy azt tapasztalja, „a Belügyminisztériumban többet tudnak a mai portugál és svéd közigazgatásról, mint a magyar közigazgatás múltjáról".[13] Később azonban meggyőződhetett arról, hogy a hozzánk hasonló méretű Portugália akkor modellország volt, amelytől nemcsak a diktatúrából a demokráciába való átmenet, hanem az azt gyorsan követő közigazgatási modernizációs programok kérdéseiben is hasznos tapasztalatokat szereztünk. 1991 áprilisától viszont az új miniszter úr *is* megkezdte az elengedhetetlen nyugati nyitást. Idehaza tárgyalt John Patten angol belügyi államminiszterrel a terrorizmus és a kábítószer-kereskedelem elleni közös fellépésről. Három hét múlva hivatalos látogatást tett Svédországba, majd Norvégiában részt vett az ET önkormányzati minisztereinek konferenciáján. Októberben Stuttgartban kétoldalú megbeszéléseket folytatott Baden-Württemberg tartomány belügyminiszterével. Négy nap múlva hivatalos látogatást tett Izraelben és Cipruson. A következő év elején idehaza tárgyalt a norvég közigazgatási miniszterrel, a szlovén belügyminiszterrel és a bolgár belügyminiszterrel. Egyszóval a miniszter úr hamar élére állt a kibővülő nemzetközi kapcsolataink megerősítését célzó munkálatoknak.

A Belügyminisztérium nemzetközi kezdeményezései – ha szerény mértékben is – hozzájárultak ahhoz, hogy a nyugati fejlett országokkal, valamint az ET-vel, az OECD-vel és végül az Európai Gazdasági Közösséggel az elsők között köthettünk együttműködési, illetve társulási megállapodásokat. Röviden szólva 1990–1994 között *a nemzetközi szintéren jó volt magyarnak lenni.*

A közigazgatási fejlesztésekkel és a jó működtetéssel kapcsolatos nemzetközi és hazai lehetőségeinket *összességében sikeresen kihasználtuk.* Előnyeink maximalizálására irányuló törekvéseink mellett feladatunknak tartottuk az objektív vagy szubjektív közhivatalnoki hátrányaink korlátozását. A hátrányaink korlátozásában azonban nem voltunk olyan jók, mint az előnyök maximalizálásában. Az e könyvben részletezett eredményekhez sokban hozzájárult a harminc évvel ezelőtti minisztériumi köztisztviselők szakszerűsége. A szakszerűségüket magas iskolai végzettségük, megszerzett gyakorlati tapasztalatuk és a központi igazgatásban előnyös igazgatási készségeik alapozták meg. E könyv mellékletében bemutatjuk a meghatározó közigazgatási szakembereink életútját. A szakmai életutak az első kormányzati ciklus lezárásával nem szakadtak meg, a következő kormányokban, illetve a magánszférában a köztisztviselőink sikeresen tevékenykedtek, idősebb korukra többen a szakma legmagasabb csúcsaira is eljutottak. A belügyminisztériumi köztisztviselők jelentős része a korszak központi közigazgatásának szakmai elitjéhez tartozott, a rendszeresen átlagos teljesítményt nyújtó köztisztviselőinket pedig a korszak nagy szakmai lehetőségei felülteljesítésre ösztönözték. Valamennyien úgy éreztük, hogy *az akkori szakmai munkánk közvetlenül vagy áttételesen segítette a történelmi jelentőségű korszak politikai*

[12] LOCATELLI, Rinaldo (2000): A helyi önkormányzatok 10 éve Magyarországon. *Magyar Közigazgatás,* 50. évf. 9. sz. 513–516.; DAVEY, Kenneth (2000): A magyar reformok európai szemszögből. *Magyar Közigazgatás,* 50. évf. 9. sz. 517–520.

[13] Lásd: SEREG András (2007): *Boross Hadapródiskolától a miniszterelnöki székig.* Budapest, Magyar Hivatalos Könyvkiadó. 115.

döntéshozóit. Hiányosságaink sorában megemlíthető, hogy bár a rövid időszak alatt elvégzendő nagy mennyiségű jogszabály-előkészítő, jogalkalmazó, közszervező munkánknak jók voltak a szakmai vezérfonalai, az intézményesítő fejlesztések részleteiben és a megvalósítási folyamatban sok volt a pontatlanság, az elnagyolt megoldás. Sokszor nem maradt elegendő idő a végrehajtási folyamatok jobb megszervezésére. Különösen hiányos volt a végrehajtás átfogó, komplex ellenőrzése. A minisztériumi köztisztviselők – az akkori szabályozás szerint – az őket felvevő és alkalmazó tárcához voltak „láncolva". Elsősorban az adott tárca érdekeit kellett szolgálniuk. Az összkormányzati együttműködésre kötelezett minisztériumi rendszerben túl éles volt a tárcaapparátusok elkülönülése, illetve a tárcák közötti ütközéseket nehéz volt tompítani. Az ütköző tárcák a nekik kedvező szakmai „részérdeket" az egyedüli helyes megoldásként tüntették fel, és ehhez szereztek támogató véleményeket. A döntések előkészítéseinek első fordulóiban a hivatalnokok – álláspontjuk megerősítése érdekében – többször hivatkoztak felsőbb vezetőikre. Az előkészítések második fordulójában a közigazgatási államtitkári szintű egyeztetések azonban már jóval sikeresebbek voltak. Minden átlagosan vagy kiemelkedően dolgozó minisztériumi személyi állományban mindig jelen lehetnek a súlyosan jogszerűtlenül eljáró, előnyöket jogszerűtlenül megszerezni kívánó közhivatalnokok. A kérdés csak az, hogy a minisztériumi vezetők mennyire képesek (vagy akarják-e) ezeket az eseteket feltárni. A Belügyminisztériumban a vezetés 1990–1994 között akarta látni az ilyen eseteket, és elindította a súlyos jogkövetkezményeket megállapító fegyelmi eljárást, vagy kezdeményezte a büntetőeljárás megindítását. (Két fegyelmi eljárás következtében két középvezető távozott a beosztásából, két másik középvezető esetében a büntetőeljárás súlyosabb szabadságvesztés kiszabásával zárult.)

1989-ben és az Antall–Boross-kormányzat idején, 1991 nyaráig a belügyminisztériumi vezető köztisztviselők közt – beleértve jómagamat is – *érezhető volt egy belső szorongás,* amelyet még egymás között sem beszéltünk ki: kivel mi lesz, ha az egyre jobban háttérbe szoruló Gorbacsov ellen Moszkvában szovjet katonai puccs törne ki? A valószínűsíthető feltételezésen alapuló szorongásunk azonban nem vált elbátortalanító félelemmé. Aggodalmunk 1991. június 19-én nagyrészt megszűnt, amikor az utolsó szovjet katona is elhagyta hazánkat, és nem maradtak szovjet katonai alakulatok a fővárosban és a megyeszékhelyeken. (Elhárult az éjszaka teherautókon való gyors „begyűjtés"; az országba való esetleges ismételt szovjet katonai bevonulástól akkor már nem kellett tartani.) Esetemben a miniszterem bizalmas moszkvai tárgyalásáról kapott bizalmas információ volt a belső szorongást végleg megszüntető esemény. Miniszterem 1991 nyarán Moszkvában találkozott Borisz Pugóval, a szovjet belügyminiszterrel, Viktor Baranyikovval, az orosz belügyminiszterrel és Vlagyimir Krjucskovval, az Állambiztonsági Bizottság (KGB, magyar átírásban: Komityet goszudarsztvennoj bezopasznosztyi) elnökével. A tábornoki ranggal is rendelkező csúcsvezetők a megbeszélések során arra utaltak, hogy ők már nem a szovjet kommunizmusért, hanem az szovjet birodalom valamilyen formában való egyben tartásáért dolgoznak, az „elengedett" Magyarország „ügyeivel" már nem foglalkoznak.[14]

[14] Boross Péter moszkvai útját követően a fenti vezetők Gorbacsov ellen sikertelen katonai puccsot hajtottak végre, az abban részt vevő Borisz Pugo pedig öngyilkosságot követett el.

2. fejezet
A miniszter politikai kabinetirodája

Bosánszky Lajos

2.1. A kabinet és a hozzá kapcsolódó szervezeti egységek

Az 1989. évi rendszerváltozás személyemet a Miniszterelnöki Hivatalnál érte, ahol Németh Miklós miniszterelnök munkatársaként a Gazdasági Deregulációs Tanács titkári tisztségét láttam el. 1990 tavaszán az új kormány május 23-i megalakulását követően telefonüzenetet kaptam: az új belügyminiszter azonnal és személyesen kíván velem beszélni. Vele régi ismerősök voltunk, egy évfolyamon végeztük a jogot, a kollégiumban négy éven át egy szobában laktunk. Otthoni anyagi támogatás híján egyetemistaként minden pénzkereseti lehetőséget megragadtunk, közösen végeztünk vagonpakolást, takarítást, költöztetést. Jól összeszoktunk, és megbíztunk egymásban. A több mint harminc évvel későbbi találkozásunkon mint rendszerváltoztató új miniszter azonnal a tárgyra tért, a kölcsönös személyes bizalmunk alapján és a közigazgatási pályafutásomat ismerve felkért, legyek a minisztérium kabinetfőnöke, és szervezzem meg a miniszterhez közvetlenül kötődő csapatot is. Megkérdeztem tőle, „tisztában vagy azzal, hogy bombákon ülsz?" Azt felelte, tisztában van ezzel, és tudja azt is, hogy nincs közigazgatási gyakorlata. Én meg mondtam, hogy reménytelenül civil vagyok, és nincs belügyi gyakorlatom, különösen a rendészeti ügyek állnak távol tőlem. Az nem akadály, mondta, mert ebből a tárcából minél előbb civil minisztériumot kell csinálni. Miután a megtisztelő felkérésre igent mondtam, 1990. június 1-jével kineveztek kabinetfőnökké. A kabinetfőnöki pozícióba tehát nem politikai alapon kerültem, hanem a miniszter úr civil közigazgatási felkészültségem és az iránta való lojalitásom alapján nevezett ki.

A minisztériumi belépésem napján üres szobák fogadtak. A munkatársak kiválasztásában szabad kezet kaptam. Szinte napok alatt sikerült betölteni az üres státuszokat, olyan munkatársakat sikerült kiválasztani, akik szintén profik voltak a közigazgatási munkában. (Többségük ma is komoly beosztásban megbecsült kormányzati, oktatói munkát végez, vagy már elismert szakemberként vonult nyugdíjba.) A miniszteri kabinet kialakításával párhuzamosan folyt a miniszter közvetlen alárendeltségébe tartozó Parlamenti és Társadalmi Kapcsolatok Főosztálya, a Sajtó és Tájékoztatási Főosztály, valamint a Nemzetközi Kapcsolatok Főosztálya munkatársainak kiválasztása, feladataik nyugati típusú meghatározása.

A kabinet szorosan kötődött a miniszter tevékenységéhez. A napi munkájának segítése mellett el kellett látni a miniszter közvetlen alárendeltségébe tartozó szervek munkájának koordinálását és felügyeletét is. A kabinetirodán belül működött a miniszter személyi

titkársága. Itt láttuk el a miniszteri tanácsadók munkájával összefüggő teendőket. Idetartozott a Rendőrtiszti Főiskolát, valamint az Államigazgatási Főiskolát felügyelő referatúra. Elláttam a Belső Biztonsági Főosztály (rendőrség rendőrsége) és a Köztársasági Őrezred felügyeletét, továbbá eljártam a miniszter személyes megbízása alapján reám ruházott ügyekben.

A Sajtó és Tájékoztatási Főosztályra meglehetősen nehéz feladat hárult. A minisztérium korábban finoman szólva nem tartozott a polgárok által „kedvelt" tárcák közé. Titkok által övezett erőszakszervezetként tekintettek rá. A tárca rendőrminisztériumi jellegének megszüntetésével a civil minisztériumot ezzel egyidejűleg polgárbarát szervezetté kellett átalakítani. Ehhez hasonlóan kellett eljárni a tárca rendvédelmi szervezeteinél, különösen a rendőrségnél és a határőrségnél. Elég éles vita volt arról, ki kezdje a barátkozást, a polgárok vagy a rendvédelmi szervezetek. A kérdésben hamar döntés született: a minisztériumnak kell megtenni az első lépést, és ebben oroszlánrésze kell hogy legyen ennek a részlegnek. Így a főosztálynak a polgárbarát arculatépítés lett a fő feladata. Ennek keretében először a tárca személyzetét kellett felkészíteni az imázsteremtésben való fokozott közreműködésre, a tömegkommunikációban való személyes részvételre, a korrekt és valós, azonnali tájékoztatás módszereire. Ebben a főosztály profi munkát végzett. A Szonda Ipsos 1992. évi felmérése szerint a minisztérium a tárcák népszerűségi sorrendjében az 5. helyre került. Sikeresnek bizonyult a *Sajtókávéház*. Ezt valóban kávéházi körülményeket és hangulatot teremtve általában a Duna Palotában rendeztük meg, s a programon a sajtó képviselői vettek részt. Rendszerint a miniszter vagy az őt helyettesítő államtitkár aktuális ügyekről tartott tájékoztatását követően egy-egy asztalnál újságírók és riporterek a belügyi vezetővel estébe nyúló, kötetlen beszélgetést folytattak, ebben a formában kaptak háttérinformációt, vagy tisztázhattak bizonyos „kényes" kérdéseket. A főosztály kidolgozta a rendkívüli helyzetek kezelésének sajtótervét. Megkezdte a Rendőrtiszti Főiskolán *Rendőrség és a média* címen a médiakapcsolat alakításának elméleti és gyakorlati oktatását. Az arculatteremtés és imázsépítés körében a főosztály szervezte a közvélemény-kutatásokat. A rendészeti szervek és a lakosság kapcsolata bizalmi jellegű erősítése érdekében tanulmányokat készíttetett, amelyeket a BM Kiadó könyvsorozat formájában bocsátott közre. Mindemellett a főosztály végezte a hagyományos sajtómunkát (napi hírösszefoglalók készültek a minisztériumot érintő cikkekről, rádió- és tévéműsorokról, a főosztály indokolt esetekben előkészítette a tárca válaszait.)

A Nemzetközi Kapcsolatok Főosztálya szervezte a politikai és szakmai vezetők nemzetközi találkozóit. Külön kiemelt feladata volt azoknak az új nemzetközi együttműködési megállapodásoknak az előkészítése, amelyekkel a volt Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsa (KGST-) tagországokkal megkötötteket kellett felváltani, illetve az EU tagországaihoz való közeledést kellett megkezdeni. Mindezek okán nem lehetett eltekinteni vezetői vonalon a személycserétől, így egy kiváló nyugat-európai kapcsolatokkal rendelkező diplomata vette át a főosztály vezetését. A civil diplomata mint új főosztályvezető rövid idő alatt sikeresen alakította ki az új helyzet által megkövetelt munkastílust, és szervezte át a részleg munkáját. A főosztály tevékenyen részt vett a nemzetközi megállapodásokat hatályba léptető joganyagok elkészítésében, a nemzetközi rendezvényeink megszervezésében, a külföldi rendezvényeken való minisztériumi részvétel előkészítésében. Komoly munkát fektetett a külföldön történő tanulási lehetőségek felkutatásába, az oda történő beiskolázásba. Számos külföldi tapasztalatcserét szervezett az állomány tagjai részére, főleg a nyugati szakmai megoldások megismerése érdekében.

Sürgős teendőként hárult a kabinetre *A Nemzeti Megújhodás Programja* belügyi részanyagának előkészítése. A részanyagok elkészítésére a szakfőosztályok kaptak felkérést, ezeket a közigazgatási államtitkár és helyettesei pontosították, végül a kabinet összegezte. A belügyi anyagot a kormányhivatali kollégák elismerően minősítették (szövegünk több helyütt is szó szerint felismerhető a kormány által elfogadott programban.)

A politikai államtitkári tisztséget a minisztériumi szervezetben új konstrukcióként alakították ki. Tevékenysége lényegében a miniszter politikai, de elsősorban a parlamentben végzett munkájának segítése lett volna. Sajátos megoldást választottak viszont a funkció betöltésére. Nem a minisztert adó kormánypárt tagjainak, hanem a koalíciós partnerpártnak a soraiból került ki az illető. A belügy esetében a Független Kisgazda-, Földmunkás- és Polgári Párt (FKgP) tagja lett a politikai államtitkár. Meglehet, hogy a kettősség elméletileg jó megoldásnak tűnt, de a gyakorlat éppen az ellenkezőjét igazolta, mert ez a párt nem segítette, sőt inkább hátráltatta a koalíciós összhang kialakulását. A FKgP-n belüli botrányok, a „kitört" ügynökügy, a bekövetkezett frakciószakadás és más körülmények nehezen leküzdhető, gátló tényezők voltak a politikai együttműködésben. A bizalmatlansági és együttműködési gondok 1993 elején MDF-es politikai államtitkár kinevezéséhez vezettek.

A politikai államtitkár felügyelete alá tartozó Parlamenti és Társadalmi Kapcsolatok Főosztálya a parlamenti munkát segítette. Ennek során részt vett a belügyi tárgyú országgyűlési napirendi pontok tárgyalásának elkészítésében, az interpellációk, a képviselői kérdések megválaszolásának előkészítésében. Tartotta a kapcsolatot az Országgyűlés hivatali egységeivel, szervezte a parlamenti bizottságok tanácskozásain való minisztériumi szakértői részvételt. A másik jelentős feladata a minisztérium és a társadalmi kapcsolatok szélesítésének ápolása. Ennek keretében közel száz hazai állampolgári közösséggel és több hasonló külhoni szervezettel épített ki és tartott kapcsolatot.

2.2. A fontosabb események

A rendelkezésemre álló terjedelem okán a jelen fejezetben nincs lehetőség arra, hogy a minisztériumi hivatali egységek négyéves munkájáról részletes ismertetést adjak. Úgy gondolom azonban, hogy hasznos a fontosabb események közül néhányra röviden kitérnem. Az alábbi példák – mint a cseppek a tengert – érzékeltethetik a kabinetiroda korábbi speciális feladatait.

A *taxisblokádnak* és annak politikai kezelésének történetét többen megírták ilyen vagy olyan indíttatással, ezért itt arról szeretnék beszámolni, mi történt a miniszteri kabinetiroda falai között.

A kormány politikusai ebben az időszakban eléggé kényelmetlen helyzetben voltak. A jövedéki adóval terhelt dízelolaj és a fűtőolaj közötti jelentős árkülönbség miatt beindult az olajszőkítés. Ez amellett, hogy bűncselekménynek minősült, jelentős adókiesést is okozott. A pénzügyi kormányzat nem tudott külföldi támogatást szerezni az átmeneti pénzügyi nehézségek áthidalására, az üzemanyag-tartalék csak napokra volt elég. A kormány ezért úgy döntött, 65%-kal megemeli az üzemanyag árát, és ennek bejelentése október 25-én megtörtént. Ez ellen tiltakozva október 26-án hajnalra *állampolgári engedetlenség* címén a személy- és teherfuvarozók lezárták a budapesti és más dunai hidakat. Másnap a fővárosi taxisblokád országos megmozdulássá szélesedett.

Ezen a reggelen a minisztériumba csak kevesen tudtunk bejutni. A belügyminiszter a kórházban ápolt miniszterelnököt helyettesítve a Parlamentben tartózkodott. Innen telefonon kért, azonnal hívjam fel Barna Sándor budapesti rendőrfőkapitányt, és közöljem vele, sürgősen indítsa el a vele megbeszélt akciót. Átadtam az üzenetet, és megkérdeztem, „tudod, miről van szó"? Azt mondta: „igen, és intézkedni fogok". (A hozzám eljutott információk szerint arról lehetett szó, hogy a rendőrség a honvédségtől vegyen bérbe olyan trélereket, amelyek nagy tömegű tehergépjárművek blokádból való elszállítására alkalmasak, mert ha fel kell számolni a blokádot, ilyen műszaki eszközökkel a Belügyminisztérium még nem rendelkezett.) A belügyminiszter szobájában égtek a telefonvonalak, különböző vérmérsékletű parlamenti képviselők, pártpolitikusok akartak személyesen beszélni vele, nem hitték el, hogy most éppen helyettesíti a miniszterelnököt. Volt, aki bujkálással vádolta, több képviselő azonnali *erőszakos* feloszlatást kért. A legdurvább követelések közül csak egyet említenék: „ha a miniszterünk nem hajlandó azonnal lövetni, kilépek a frakcióból, illetve a pártból". Szerencsére Horváth Balázs nem ilyen miniszter volt.

A késő délelőtt során a miniszter megérkezett a hivatalába a tárgyaló kormánytagokkal, hogy a fuvarosok képviselőjével egyeztessenek. A képviselőiket én fogadtam, vezetőjük maliciózusan megjegyezte: „Hát, bejönni bejöttünk, de nem biztos, hogy kijutunk." Csak annyit mondtam: „Innen biztosan." A tanácskozást megkezdték azzal, hogy a befejezésig a tárgyalóteremből senki nem jöhet se ki, se be, a telefonokat nem lehetett bekapcsolni. Dél körül a fuvarozók egyik vezetőjét (emlékeim szerint Horváth Pál volt) a telefonhoz hívták. Kijött. Tájékoztatták, hogy a köztársasági elnök egyetért a fuvarosokkal. Innem nem volt tovább, a taxisok megkötötték magukat, a tárgyalás sikertelenül végződött.

A délután során a minisztérium rendészeti szakvezetőivel való megbeszélésen elemezve a helyzetet egyértelmű szakmai vélemény volt, hogy ez már rég nem állampolgári engedetlenség, hanem szervezett formában elkövetett bűncselekmény-sorozat, amelynek megszakítása a rendőrség alapvető kötelezettsége. Ám a tettek helyett a hezitálás volt a jellemző. A köztársasági elnök kijelentette, hogy *a honvédség erői semmilyen rendfenntartó feladatra sem használhatók fel.* Azt, hogy a honvédség erői szó alatt ki mit értett, ma sem tudom. (Nem fegyvert kért a belügyminiszter, hanem polgári célra is felhasználható közlekedési eszközt, amelyet rendészeti dolgozó vezethetett volna.) Barna Sándor a sajtó felé és több helyütt nyilvánosan hangoztatta, így a helyszíneken a blokádban részt vevők felé is, hogy nem hajlandó erőszakot alkalmazni. Ez érthetetlen volt, mert ha azt a parancsot kapja, hogy szállítsa el a tilosban és jogellenes módon parkoló járművet (mint a bűncselekmény elkövetésének akár el is kobozható eszközét), akkor ezt meg kell tennie. A további események már a Belügyminisztériumon kívül folytatott tárgyalások voltak, amelyek napok múlva sikerre vezettek.

A fentebb említett szakmai véleményt, miszerint bűncselekmény történt, később igazolta az a tény, hogy az Országgyűlés 1991. február 19-i ülésén elfogadta a taxisblokád résztvevőire vonatkozóan Göncz Árpád által beterjesztett közkegyelmi törvényjavaslatot. Egy dolgot viszont Horváth Balázs belügyminiszter blokád alatti magatartása tekintetében külön ki kell emelnem. Nem igaz, hogy a blokád idején a Parlament ablakából való integetésekor ittas volt, ahogy végig nem volt az. Sokkalta inkább idegileg kimerült, éhes és kialvatlan volt, az ittassággal kapcsolatos állítás hamis és félrevezető.

Véleményem szerint Horváth Balázs igyekezett megfelelni a belügyminiszterrel szembeni elvárásoknak. Ám régi és közvetlen kapcsolatunk okán utólag megállapítható,

hogy nem volt vezető típus, ügyvédi pályafutása sem a döntéshozatali képességeit erősítette. Miniszterként is szabadgondolkodású, megértő, egy kissé bohém természetű ember maradt, mindezek viszont nem a legmegfelelőbb adottságok a szigorú alá-fölé rendeltségi viszony alapján működő nagy szervezet irányítására, az esetleg bekövetkező rendészeti válsághelyzetek hatékony kezelésére.

A szigorúan titkos (a továbbiakban: szt.) *tiszti állomány felszámolását* az első és legfontosabb teendőnek tartotta a politikai vezetés. A szigorúan titkos tiszti állomány nem keverendő össze az ügynökökkel. Az szt. tisztek hivatásos belügyi állományban rendőrtiszti (tiszthelyettesi) rangban is álltak a polgári állásuk mellett. Bizonyos állásoknál feltétel volt a szt. tiszti állományba való tartozás (például az egyes minisztériumok nemzetközi kapcsolatokkal foglalkozó főosztályvezetői vagy a nyugati külképviseletek sajtó-, illetve kultúrattaséi a postaküldemény-ellenőrzésben vagy a távbeszélő szolgálatoknál dolgozók esetén.)

Az állomány felszámolását sokan ellenezték. Voltak, akik Horváth Balázs semmivel sem indokolható, kezelhetetlen, amatőr intézkedésének minősítették, sőt bűnként olvasták a fejére, hogy az szt. tiszti állomány szétverése olyan bűn, amely alól a pápa sem adhatna feloldozást. A felszámolás azonban nem Horváth Balázs intézkedése volt. A kormány a megalakulását követően az állambiztonsági ügyek felügyeletére létrehozta a miniszterelnök vezetésével és az érintett miniszterek részvételével működő Nemzetbiztonsági Kabinetet, ez a testület határozta meg az állambiztonsági tevékenység főbb irányait. Hozzátartozik az ügyhöz, hogy az szt. tiszti állomány jogszerű foglalkoztatásának nem volt meg a törvényes alapja sem, hiszen azt csupán egy belügyminiszteri parancs szabályozta. Ezért véleményem szerint az intézkedés szükségességét megkérdőjelezni és a belügyminiszter felelőtlenségét hangoztatni minimum túlzás. Az egy más kérdés, hogy kinek mit kellett volna kiépíteni helyette.

Előkerült a *C–79 számú dosszié,* amelyet 1990. június 26-án adtak át a miniszter részére, mondván, ebben szigorúan titkossá minősített adatok vannak arról, hogy egy Carlos néven ismert nemzetközi terrorista 1979 és 1985 között Magyarországon tartózkodott az akkori politikai vezetés tudtával. (Carlos eredeti nevén Iljics [!] Ramirez Sanchez, az egyik legkeresettebb terrorista volt, számtalan merénylet elkövetése fűződött az ő és társai nevéhez, sok biztonsági szolgálat kereste, végül francia kommandósok fogták el Kartumban, és „lopták át" Franciaországba, ahol elítélték, s ahol ma is életfogytiglani büntetését tölti.) A szóban forgó dosszié nem volt teljes, a több ezer oldalas iratanyagból csak részanyagokat tartalmazott. Ez a rövidebb anyag arról szólt, hogy Carlos és társai többször tartózkodtak Magyarországon is, hogy kipihenjék a „forradalmi harc" okozta fáradalmakat. Egyébként a Szovjetunió támogatását élvezve szabadon közlekedtek a „szocialista tábor" területén belül az ottani politikai vezetők támogatásával. Tekintettel arra, hogy nálunk már fegyvereket tároltak, lőgyakorlatokat tartottak, a magyar titkosszolgálat egyre többet kellemetlenkedett velük szemben, így már korábban kiszorították őket hazánkból.

Az aktát természetesen átadtuk a miniszternek, aki azonnali és előkészítés nélküli sajtótájékoztatón egy az egyben bemutatta a sajtóközönségnek a titkos iratokat, ismertetve a benne foglaltakat. Ebből az egy dossziéból az ügy részletei nem voltak teljesen megismerhetők, a sajtótájékoztatón feltett kérdésekre így pontos válasz sem volt adható. A kevés információ okán a sajtótájékoztatón elhangzottak találgatásokhoz vezettek. A rögtönzött

sajtótájékoztató politikai hiba volt, amellyel kapcsolatban azonnal szenzációs cikkek születtek. Sok levél érkezett, amelyekben mindenki tudni vélt Carlos és társai hazai rémtetteiről. (Egy úr, aki fűtő volt, azt állította, hogy Carlosék szőnyegbe csavarva égették el áldozataikat a Margitszigeti Nagyszálló kazánjában. Olyan esetet is „feltártak", amely szerint az őt követő titkosszolgálati embert maga Carlos a fülénél fogva, oldalába pisztolyt nyomva kísérte be a rendőrségre.) A terrorcselekményekkel érintett nyugat-európai országok – mivel kérésükre nem adtunk ki adatokat, a volt szocialista „testvérországok" pedig hallgattak a náluk történtekről –, minket tekintettek bűnbaknak. Ez mindenképpen elkerülhető lett volna. (A teljesebb körű adatok hivatalos átadására végül 1997-ben került sor.)

Az *oroszországi zsidók kivándorlása* nem volt egy agyonpublikált esemény, de iszonyatos munkát rótt a rendvédelmi állományra, valamint az utaztató cégekre. Kevesen tudják, hogy az Izrael állam által ösztönzött kivándorlási hullám során, amely 1990-ben vette kezdetét, sok ember utazott át Magyarországon, vonaton, buszon, majd Ferihegyről repülőgépen Izraelbe mint célországba. A megnövekedett utaslétszámot csak sűrített járatokkal lehetett kezelni. Az Iszlám Szent Háború Palesztina Felszabadításáért nevű szervezet viszont 1990 tavaszán terrorakciókkal fenyegette meg a közreműködőket, és egy hét türelmi időt jelöltek meg.

Csak valószínűsíthető, hogy a magyarországi májusi rendszerváltozás miatt a fenyegetés beváltásával a palesztin szervezet kivárt. Egyértelművé vált viszont, hogy az új kormány folytatja a nemzetközi megállapodásban vállalt kötelezettségeket. Fontos volt azt is tisztázni, mi Izrael terve a letelepítés helyével, mivel a terroristák a fenyegetés okaként azt jelölték meg, hogy Izrael Palesztina területén kívánja tömöríteni a világ zsidóságát. A Nemzetközi Kapcsolatok Főosztályának szervezésében sor került Horváth Balázs és az izraeli nagykövet találkozójára. Itt a nagykövet kijelentette, továbbra is garantálják, hogy nem telepítik le az oroszországi zsidókat Izrael palesztinok által lakott területeire, vagyis nem szolgáltatnak okot a fenyegetés beváltására. Ez megnyugtatónak hatott, nem történtek atrocitások egészen 1991. december 23-áig.

Ekkor robbantásos merényletet hajtottak végre az áttelepülőket a Keleti pályaudvarról a Ferihegyi repülőtérre szállító autóbusz ellen. Négy utas könnyebben, két rendőr súlyosan megsérült. Mint kiderült, a robbantás elkövetői Andrea Klump és Horst Ludwig Meyer voltak, a RAF nevű német terrorcsoport tagjai, akiket vélhetően a palesztin terrorszervezetek is pénzeltek. A merényletről értesülve már Boross Péter belügyminiszter adott utasítást a rendkívüli repülőtéri rendszabályok bevezetésére. Az áttelepülők szállítása folytatódott, így a 1990-es évek során több mint *négyszázezer* orosz bevándorló Magyarországon átutazva került ki Izraelbe. A rendészeti szerveink az igen megterhelő körülmények között is kiváló munkát végeztek, az irányadó nemzetközi közvélemény hazánknak a kivándorlásban végzett munkáját profinak és dicséretesnek tartotta.

Már hosszabb ideje folytak tárgyalások a Szovjetunióval a Don menti és más harctereken *elesett magyar honvédek emlékművével* kapcsolatban. Ugyanakkor a rendszerváltoztatás idején itthon több esetben atrocitások érték a Szovjetunió elesett katonáinak emlékét, illetve nyughelyet biztosító létesítményeket. Ezért sor került a szovjet nagykövettel való egyeztetésre. Ennek részleteit nem kívánom ecsetelni. A megbeszélés célja az volt, hogy valamilyen megoldást találjanak, mert mint a nagykövet úr mondta, az orosz emberek nem értik az okokat, mi a bajunk a halottaikkal. A tárgyalás során jó pár lehetőség felmerült az események normális mederbe való terelése érdekében (például hozzunk erre nézve tiltó törvényt). Végül abban maradtunk, próbáljuk ki a legegyszerűbb és legemberibb megoldást, bízzunk a szó erejében, forduljunk ez ügyben közvetlenül polgártársainkhoz. Ezt követően ott és akkor közösen fogalmaztuk meg a levelet, amelyet eljuttattunk minden polgármesterhez, kérve, tegyék közé, hirdessék ki, és segítsék a megoldást.

A levél bevezetője így szólt: „Köztudott, hogy az emberiség kultúrtörténetét végigkíséri a holtak emlékének tisztelete." A levél rámutatott arra, hogy már a kőkorszak embere is gondoskodott halottai nyugalmáról, a megemlékezés azóta erkölcsi kötelezettséggé vált. A levél felhívta a figyelmet arra, hogy a hazánk területén meghalt szovjet katonák tisztességes katonaemberek voltak, akik esküjükhöz híven parancsot teljesítve vesztették életüket, és semmi közük nem volt a politikusok gazemberségeihez. Értük gyászukban anyák, feleségek, gyermekek, barátok hullatták könnyeiket ugyanúgy, ahogy a magyarok is a sajátjaikért. A belügyminiszter ebben a levélben arról is írt, hogy amennyiben az emlékmű vagy nyughely nem a mi szokásainknak megfelelő helyen áll, más méltó helyet kell biztosítani. Ha a más helyre helyezendő emlékmű alatt halottak nyugodnak, úgy hamvaikat a kegyeleti szokások szerint kell áthelyezzék. Bármilyen szokatlan is volt ez a megoldás, a célját elérte, az atrocitások megszűntek.

A kisgazda politikusok *átvilágítására* az ügynöki múlttal való gyanúsítgatások következményeként, a kisgazdák kérésére került sor. Ezt teljesítve 1991. május 31-én a miniszterelnök átadta részükre az eredményről szóló igazolásokat. Torgyán József a borítékot felbontva abba beletekintett, és megtagadta az átvételt. Természetesen a dologból ügy lett. Az ellenzék szerint a megállapítás alapját képező iratok szigorúan titkosak, nem lett volna szabad az abban foglalt adatokat így kezelni.

Az ezt követő hetekben több száz levél érkezett a Miniszterelnöki Hivatalhoz, amelyekben kérték, igazolja a hivatal, hogy feladójuk nem ügynök. A közel 500 kérelem átkerült a belügyminiszterhez megválaszolás céljából. Mi először tájékoztattuk az összes kérelmezőt, hogy az 1957. évi IV. törvény 51. §-a szerint „[h]atósági igazolást akkor lehet kiállítani, ha ezt jogszabály előírja, vagy ennek szükségességét az ügyfél valószínűsíti". Mivel a kért igazolás kiadására nézve nincs jogszabályi előírás, kértük az ügyfelet, valószínűsítse az igazolás szükségszerűségét. Csak elenyésző számú beadvány érkezett vissza, amelyekben a szükségesség indokolása számunkra nem volt megalapozott, ezért ezeket mint alaptalanokat elutasítottuk. (Például van, aki ezt írta: „azért szükséges, mert azt mondták a kocsmában, hogy piszkos háromperhármas vagyok, ezért szeretném az igazolást az orruk alá dörgölni.") A további vitákat elkerülendő a belügyminiszter államtitokká nyilvánította a III/III. ügyosztály iratait a kérdés későbbi jogi rendezéséig.

II. János Pál pápa magyarországi látogatásának lehetőségét az olasz felsőház elnöke, Spadolini vetette fel egy 1988. évi látogatása során egy Grósz Károly miniszterelnöknek szegezett kérdésében, miszerint: „A pápa miért nem jöhet Magyarországra?" A kormányfő válasza az volt: „Ha akar, akkor jöjjön." A politikai reformfolyamatok, a közelgő választások miatt az időpont kiválasztása azonnal kényes belpolitikai kérdéssé vált, nehogy választási kampánycélokra használhassa bárki az eseményt. Ilyen megfontolásokat is figyelembe véve született egyezség: a látogatás éve 1991 legyen.

A látogatás előkészítésénél két dologra kellett figyelemmel lenni. Egyrészről II. János Pál a Vatikán államfője, másrészről a katolikus keresztény anyaszentegyház feje. Ennek megfelelően figyelemmel kell lenni egy államfőnek kijáró és a protokollnak megfelelő személyi biztonság fenntartására, mégpedig kiemelt biztonságára, hiszen akkor ő volt az egyik leginkább fenyegetett személyiség. Tekintetbe kellett venni azt is, hogy az általa celebrált szertartásokon tíz- és százezrek vesznek részt, ráadásul közterületeken. (A nagy tömeg egyrészt megkönnyíti egy merénylet elkövetését, de önmagában is veszélyforrás, például a résztvevők halálra taposhatják vagy agyonnyomhatják egymást egy pánik következtében.) Ezért a minisztérium rendvédelmi szakszolgálatainak kiemelt módon kellett felkészülniük a személy védelmére és a helyszínek biztonságára. Igen alapos felkészülés folyt, folyamatosan egyeztetve a vatikáni biztonsági szolgálattal. Bonyolította a helyzetet, hogy a közvetlen környezetünkben háborúk kezdődtek. Tavasszal kitört a horvátországi háború, amely érintette a közös határon túli és inneni magyar településeket, ezt követte a szlovéniai tíznapos háború. Ezek biztonságra gyakorolt hatása Pécs városát érinthette, ahová a határon túlról is várt az egyház híveket az eseményekre (például július 27-én Hercegszántónál jugoszláv lövedék csapódik be, Barcsot ősszel már szerb bombázás érte). A program véglegesítésénél a pápa elfogadta azt az ajánlatot, hogy szárnyashajóval jöjjön Esztergomból Budapestre, viszont a Duna nemzetközi folyam, középvonala két ország közötti határ, így a túlsó partról a hajó nem volt védhető. Ráadásul július 27-én a körtvélyesi felvízcsatorna feltöltésének megkezdésével megindult a Duna elterelése Szlovákia részéről. A biztonságért felelős vezetők az említett nehézségek ellenére példaszerűen oldották meg a felkészülést, számítva a meglepetésekre, és azok elhárítási módját is kidolgozták.

Természetesen, mint mindig, érkeztek kritikák. Például: miért állnak az oltárnak háttal a kommandósok? A választ, miszerint onnan nem támad a merénylő, ezért a tömeget figyelik, megértően nyugtázták. Kellemetlenebb volt az esztergomi eset, ahol a rendvédelmi szervezetek helyszínt biztosító egyenruhás állománya igen nagy létszámúnak tűnt, többen ezt a fegyveres erők ide nem illő demonstrációjának tartották. Az esztergomi egyházi szervezők szerint több mint nyolcvanezer hívő volt várható, ekkora embertömeg biztonságához mérten állapítottuk meg a menekülő útvonalakat, a szükséges rendőri, határőri, polgári védelmi, tűzoltói létszámot (persze ezen túl jelen voltak a szertatáson részt vevő sokadalomban a civil ruhás biztonságiak, orvosok, mentősök, ápolók is). Itt és csak Esztergomban az erődemonstráció látszatát az okozta, hogy a jelzettnél jóval kevesebb, alig harmincezer hívő volt jelen. Tudtuk, hogy a szentatyának van egy fogadalma: amennyiben a szertartások alatt a jelenlévők közül bárki erőszakos halált hal (akár pánik miatt is), oda minden évben visszazarándokol. Meg kell valljam, ilyen kulturált, de kemény figyelmeztetést soha nem hallottam. A pápa programjait végül is semmilyen esemény nem zavarta meg, a helyszínek biztosítása sikeres volt. A személybiztosító kíséret teljes szellemi és fizikai erőbedobással, fegyelmezetten végezte a feladatát. A kiemelten biztonságos pápamobilt kísérő sötét öltönyös személybiztosító személyzet olyan méltósággal és pontossággal dolgozott, hogy sokan el sem akarták hinni, ők a mi embereink.

Antall József halálát követően belügyminiszterünket kormányfővé választották. Elköszönt minisztériumunktól, csak a személyéhez közvetlen kötődő két személyi titkárt és titkárnőjét vitte magával. Az új miniszter *Kónya Imre* lett, aki arra kért, maradjak a beosztásomban. Azonban elmondtam neki, hogy a közelgő évben kampányidőszak kezdődik. Jobb, ha idehozza korábbi kollégáit, bizalmi embereit. Mivel megüresedett a Törvényelőkészítő

Főosztály vezetése, a miniszter úr egyetértésével két jogász kollégámmal és két kolléganőmmel átmentem erre a főosztályra. Innentől kezdve már a közigazgatási államtitkár alárendeltségében végeztem a főosztályvezetői munkát egészen 1995 végéig.

Ami a távozó miniszterünket, Boross Pétert illeti, meggyőződésem, és ez nem csupán az én véleményem, ő volt a rendszerváltozás rendészeti „vezénylő tábornoka", a belügyi folyamatok irányítását meghatározó miniszter. Kiváló jogérzékkel rendelkező, akaratát világosan és egyértelműen kifejező, határozott, döntésképes tulajdonságokkal rendelkező gyakorlott vezetőt ismertünk meg benne. Elvárta a pontos, naprakész tájékoztatást, az életszerű látásmódot, a végrehajtható megoldások kidolgozását. Közvetlen munkatársaitól megkövetelte: „Fogjátok le a kezem, ha szamárságot tennék!" Ezek a tulajdonságai segítették az olyan helyzetekben, amikor a kormánypártok vezetése küzdött a „rettenetes tagsággal", pártszakadások tarkították a belpolitikai eseményeket, időnként kisebbségben kellett kormányozni. Tudta, hogy ehhez meg kell nyernie a szakapparátus tagjainak bizalmát, amihez elsősorban a közszolgálatot szakmailag és emberileg tisztességesen elvégzőkért való nyílt kiállása kellett.

Második rész
A rendészeti alágazat központi igazgatása

3. fejezet
A rendőrség igazgatása

Finszter Géza – Nagy Károly – Szikinger István

3.1. A rendőrállam Belügyminisztériumától a jogállam Belügyminisztériumáig vezető folyamat

(Finszter Géza)

A közrend, közbiztonság új típusú szolgálata és rendészeti védelme érdekében 1989-től kezdődően a Belügyminisztérium fokozatosan átalakította a rendőrség központi és területi szervezetét; kiteljesítette a rendőrség jogállami feladatait és hatásköreit; nehéz gazdasági körülmények között fejlesztette a rendőrség létszámát és javította technikai felszereltségét; a rendőrségi alkalmazottak számára országos szinten stabilitást biztosított; a rendőrképzés megújításával elősegítette a Magyar Rendőrség szakmai színvonalának emelkedését. Olyan rendőrség és rendőri tevékenység megteremtését tűzték ki alapvető célul, ahol a rendőrség polgárbarát módon szolgál, és nem uralkodik; depolitizált módon, szakszerű és jogszerű alapokon magabiztosan jár el.

A *Nemzeti Megújhodás* 1990. évi hároméves programjában kitűzött alapvető célok gyakorlati megvalósításához az irányító és végrehajtó személyi állomány „szomorú örökséget" kapott. A Belügyminisztérium túlságosan centralizált, túlmilitarizált, túlhierarchizált, pártpolitikailag elkötelezett szervezet volt. Az állampolgároktól elidegenedett, túlterhelt, alulfizetett, alulképzett, botrányos technikai felszereltségű rendőröknek és rendőri vezetőknek kellett felvenni a küzdelmet a rohamosan növekvő bűnözéssel szemben.[1] A legelső teendők közé tartozott a Belügyminisztérium szakmai részlegeinek és a rendőri szerveknek a depolitizálása. A rendőrség 1956–1989 közötti pártirányításának fő jellemzőit visszatekintő tanulmányában Korinek László foglalta össze.[2] A rendészet része volt a proletárdiktatúra államgépezetének, ahol a parlament és a kormány is súlytalannak bizonyult a pártbürokráciával szemben, ott még korlátozott módon sem érvényesülhetett a belügyi igazgatás relatív autonómiája. A pártirányítás legitimációját az a kizárólagosságra törő ideológia adta, amelyről vallották, hogy az egyedül helyesnek hirdetett elmélet elfogadása nélkül jó szakmai munka sem végezhető. Ezért a Belügyminisztérium pártirányításáról szóló dokumentumok visszatérően harcot hirdettek „a párt politikájától eltérő szemlélet

[1] *A Nemzeti Megújhodás Programja* (1990) Budapest, 163–165.
[2] Korinek László (2006): A rendőrség pártirányítása, 1956–1989. *Rendészeti Szemle*, 54. évf. 10. sz. 55–67.

és gyakorlat ellen", megállapítva, hogy „csak a párt programja alapján történő cselekvés visz előre" (a Magyar Szocialista Munkáspárt [MSZMP] belügyminisztériumi bizottságának feladatterve a Központi Bizottság [KB] 1987. július 2-i állásfoglalásának a végrehajtására. 51-1/6/1987). A pártirányítás direkt eszközei a fegyveres szervek tekintetében különösen erősek voltak. A normatív párthatározatok kvázi a jogi norma erejével rendelkeztek, az egyedi pártutasítások végrehajtása pedig a feltétlen engedelmesség militáris elve szerint történt.

A korabeli propaganda kialakította a szocialista törvényesség mítoszát, amely igyekezett elfedni azt a tényt, hogy hazánk nem volt alkotmányos jogállam. Ugyanakkor a 70-es évektől születtek olyan jogi rendelkezések, amelyek a jogállam felé vezető utat járták. (Ilyen volt például a büntetőeljárási kódex 1973-ban, amelyik egészen 2003-ig élt, valamint a Büntető törvénykönyv 1978-ban, amely egészen 2012-ig volt hatályban, igaz, a politikai fordulatot követően mindkettő sok és lényeges módosításon ment keresztül.) Az sem tagadható, hogy a tárgyalt időszakban a jogi garanciák jelentőségét és a jogászi hivatás humánumát erősítő tudományos nézeteket is megfogalmazták.[3]

Az 1989-es átfogó alkotmánymódosítás megalkotói úgy találták, hogy a demokratikus jogállami elvek deklarálásán túl külön is meg kell tiltani az államszervezet direkt pártirányítását, el kell választani egymástól a pártpolitikai tevékenységet és az állam működését. Ennek a törekvésnek előzményei is voltak. Már a rendszerváltozáshoz közeledve 1989 márciusában megfogalmazták a rendszerváltoztatásra jellemző gondolatokat és ezek keretében megvalósítható néhány reformjellegű javaslatot. A belügyi kormányzás területén reformjellegű javaslatként vetették fel a politikai irányítás és a szakmai vezetés elkülönítését. Ennek egyik szervezeti biztosítékát abban látták, hogy „a rendőrség irányításának legfelsőbb parancsnoki szintjeit le kell választani a minisztériumi vezetés szintjeiről".[4] A rendőrség egyes parancsnokai viszont még az egypártrendszert fenntartva olyan reformjellegű működési elveket és személyzeti politikát is meghirdettek, amely gyökeres szakítást jelentett a proletárdiktatúrában korábban követett elvekkel. „A rendőrséget függetleníteni kell a pártpolitikai vitáktól. El kell érni, hogy a hivatásos állományba pályázhassanak olyanok, akik az MSZMP politikájától eltérő ideológiát vallanak, akik vallásos meggyőződésűek."[5]

A közelgő politikai fordulat a rendészet területén nem párosult a múlt részletesebb kritikai értékelésével. Egyetlen tanulmány készült ebben az időszakban a rendőrség válságáról, ami fokozottan érvényes volt a rendőri szervezetben „elrejtett" állambiztonsági szervezetre is.[6] A válság – a hivatkozott tanulmány szerint – egyaránt jelentett funkcionális, legalitási és politikai-erkölcsi krízist. A közrend fenntartásában és a bűnüldözésben azonban nem jelentett áthidalhatatlan akadályt, mert a korszakban hatályos büntető anyagi és eljárási jogszabályok kiállhatták az alkotmányos kontrollokat, és ahol korrekcióra volt szükség, azt gyorsan és hatékonyan végrehajthatták. (Ilyen korrekció volt a Btk. állam elleni bűncselekményeket tartalmazó fejezetének a revíziója, hasonló intenzitással és eredményességgel tudta befogadni a jogállami értékeket a módosított büntetőeljárási kódex is, példának okáért a letartóztatás elrendelésének bírósági hatáskörbe utalásával.) Az állambiztonsági szolgálatok működésének törvényben történő szabályozására 1990-ig sajnos nem került

[3] KIRÁLY Tibor (1962): *A védelem és a védő a büntetőügyekben.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
[4] VEREBÉLYI Imre (1989): A belügyi igazgatás reformja. *Belügyi Szemle,* 27. évf. 5. sz. 3–17.
[5] DICZIG István (1989): A Belügyminisztérium a politikai intézményrendszer korszerűsítésének tükrében. *Belügyi Szemle,* 27. évf. 5. sz. 18–27.
[6] FINSZTER Géza (1990): A magyar rendőrség válsága. *Belügyi Szemle,* 28. évf. 6. sz. 3–13.

sor, noha a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény az állampolgári jogok korlátozását olyan tárgynak határozta meg, amelynek jogszabályi rendjét kizárólag törvény írhatja elő. Különös nyomatékot adhatott volna az akár átmeneti igényű ilyen tárgyú törvényhozásnak az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítás, azonban a formai és tartalmi törvényességet megteremtő jogalkotás e területen elmaradt. Vannak azonban kutatási adatok arra, hogy 1989 nyarán született egy belügyminiszteri előterjesztés a titkosszolgálati tevékenység törvényességének megteremtésére, de az ezt realizáló jogalkotásra végül nem került sor.[7]

Új irányok fogalmazódtak meg a Belügyi Tudományos Tanács által 1989. március 1-jén szervezett tanácskozáson, ahol már átfogó és alapvető belügyi reformokról esett szó. A *Belügyi Szemle* 1989. áprilisi száma tudósított a rendszerváltoztatásról, illetve rendőrségi reformról, az Igazságügyi Minisztériumban akkor folyamatban volt alkotmányozásról, kiemelve olyan fontos elveket, mint amilyen a törvények uralmának és a hatalommegosztás elvének helyreállítása, valamint a direkt pártirányítás megszüntetése, a pártok alakításának a szabadsága. A belügyi átalakulás rendszerváltoztatást előrevetítő gondolatai olvashatók a tanácskozásról beszámoló *Belügyi Szemle* 1989. májusi számában, ahol vezéreszmeként fogalmazódott meg: „Nálunk sokáig a maximális és társadalmilag nem ellenőrizhető hatékonyság állt a rendvédelmi szolgálatokkal szembeni elvárások középpontjában. Az alkotmányos jogállamiság kibontakozásával viszont az állampolgárokat szolgáló nagyobb jogvédelmi garanciák iránt növekedett meg a társadalmi igény."[8] A konferencián előadást tartott rendőrtábornok reformjellegű javaslatot fogalmazott meg a bűnüldözés átalakítására: „Bűnösséget csak a bíróság mondhat ki, ezért változtatnunk kell a gyanúsítottakkal való bánásmódon."[9] A számos tiszteletre méltó törekvés ellenére – amelyek közül nem egy ma is aktuális lehet – a titkosszolgálatok jogállami megreformálása mégsem történhetett meg társadalmi feszültségek nélkül. Miközben bontakozóban volt az a folyamat, amelyet az Alkotmánybíróság „jogállami forradalomnak" nevezett, *sajnos tovább működtek azok a mechanizmusok,* amelyek a monolitikus hatalomgyakorlás rendészeti módszereit szerették volna konzerválni.

Többek között ezt igazolja az 1990 januárjában kirobbant úgynevezett *Dunagate-botrány.* Az állambiztonsági szolgálat egyes szervei, mindenekelőtt a belső elhárításért felelős BM III/III. Csoportfőnökség az ellenzéki pártok működésének 1989. évi alkotmányos elismerését követően is folytatta ezen politikai erők titkosszolgálati eszközökkel történő megfigyelését. A belügyminiszter bizottságot bízott meg az eset kivizsgálásával, amely elfogulatlan jelentésében megállapította: „a belső biztonsági szolgálat 1989 végéig operatív erők és eszközök felhasználásával is gyűjtött információkat az SZDSZ és a FIDESZ, valamint más pártok, szervezetek és személyek tevékenységéről. A szolgálat vezetője és a hozzá beosztott parancsnokok ezt lényegében elismerték. Álláspontjuk szerint [...] az általuk irányított, illetve végrehajtott felderítések egyik célja volt az ellenzéki pártok védelme. Ezzel szemben a napi jelentésekben foglalt információk nem tanúskodnak arról, hogy azok az ellenzéki pártok vezető személyiségeinek a védelmét szolgálták volna, ellenkezőleg, azt bizonyítják, hogy a felderítések ezen személyek tevékenységének, kapcsolatainak,

[7] RÉVÉSZ Béla (2007): Egy meghiúsult törvényalkotási kezdeményezés 1989-ből. *De iurisprudentia et iure publico,* 1. évf. 1–2. sz. 107–184.
[8] VEREBÉLYI 1989, 16.
[9] DICZIG 1989, 20.

valamint terveinek a feltárását eredményezték."[10] A bizottság jelentése a belügyi vezetés számára több intézkedés megtételét javasolta, amelyek közül a következőt emeljük ki: „A minisztérium vezetésének haladéktalanul intézkednie kell olyan tartalmú utasítás kiadására, amely egyértelműen megtiltja a titkos operatív eszközök olyan jellegű alkalmazását, ami nem konkrét bűncselekmény felderítésére irányul, amelynek alkalmazását gyanú nem alapozza meg." Nehezen érthető, hogy a számos reformelképzelés térnyerése mellett miért folytatta a Belső Biztonsági Szolgálat (III/III. Csoportfőnökség) olyan irányban és olyan módon a tevékenységét, ami ellentétben állt még magának a felügyelő minisztériumnak az elhatározásaival is. Egyes vélemények szerint ez a titkosszolgálatok „önmozgásával" magyarázható. Mások viszont azt hangoztatták, hogy a fő ok abban keresendő, hogy a hagyományos politikai meghatározottság erősebbnek bizonyult, mint a jogállamiság szellemében megkívánható pártsemlegesség. Valójában sem a kormányzó párt (az MSZMP) nem mondott le arról, hogy az állambiztonsági szolgálatokat a megrendült politikai hatalma védelmére használja, sem a belső elhárítás nem habozott ennek az elvárásnak a teljesítésével. Négy hónappal az alkotmánymódosítás kihirdetése előtt még hatályos volt az a régi szocialista alkotmány, amely az egypártrendszer körülményei közt „alkotmányos" alapot adott a III/III. Csoportfőnökségnek ellenzéki személyek és szervezetek megfigyelésére is. Csakhogy 1989 első negyedévétől kezdve már az MSZMP központi szervei is elfogadták a többpártrendszer bevezetését, megkezdődött a Kádár-rendszer egyik pillérének, a koncepciós perben kivégzett Nagy Imre és társai ügyének felülvizsgálata. Ezzel a felerősödő folyamattal a III/III. ügyosztály vezetése nem értett egyet, sőt minden eszközét bevetve ez ellen dolgozott.

Különösen élesen rajzolódik ki ez a felfogás a Nagy Imre és mártírtársai 1989. június 16-i újratemetése körüli biztonsági feladatok meghatározásában: „A III/III. Csoportfőnökség érintett operatív területei tisztázzák a temetés pontos helyét, idejét, forgatókönyvét. Állapítsa meg, kik tartják a búcsúztató beszédeket, lehetőleg azok tartalmát is. Vizsgálják meg, hogy a legszélsőségesebb elképzelésekkel fellépő szervezetek – FIDESZ, SZDSZ, Republikánus Kör – egyes vezetői miként járathatóak le a többi szervezet előtt."[11] A III/III. Csoportfőnökség vezetőjének az a direktívája, amely a szolgálat feladatát *„a szétforgácsolódott baloldali erők"* támogatásában jelölte meg egy 1989. novemberi szakmai értekezleten, jól mutatja az állampárti ethosz tovább élését.[12] Hasonló szellemiségről tanúskodik a szolgálat 1989. évi jelentése: „Az év utolsó negyedére gyakorlatilag megvalósult a többpártrendszer. Tisztázódtak az erőviszonyok, és az is megfigyelhető volt, hogy a szocialista erők és a »nemzeti centrum« lépéshátrányba került [...]. Az 1989 végére kialakult helyzetben – a fő vonulatok mellett – megfigyelhető a demokrácia jelszavával fellépő szélsőségesek megjelenése is. Jellemzőjük az agresszivitás, a gátlástalanság, a manipulatív politizálás."[13]

A rendőrségbe integrált állambiztonsági szervek megszüntetésére és *négy önálló nemzetbiztonsági szolgálat* létesítésére 1990 februárjában került sor a nemzetbiztonsági feladatok

[10] A bizottság 1990. január 16-án kelt, Belügyminisztérium 85-70/90 számú jelentése. A teljes szöveg a *Belügyi Szemle* 2015. évi 1. számában olvasható.

[11] KENEDI János (1996): *Kis állambiztonsági olvasókönyv.* Budapest, Magvető. 261.

[12] RÉVÉSZ Béla (2011): A politikai átalakulás és a titkosszolgálatok változásainak kapcsolatai az újabb források tükrében. *De iurisprudentia et iure publico,* 5. évf. 4. sz. 52–139.

[13] MÜLLER Rolf – TAKÁCS Tibor (2010): *Szigorúan titkos '89. A magyar állambiztonsági szervek munkabeszámolói.* Budapest, L'Harmattan. 86.

ellátásának átmeneti szabályozásáról szóló 26/1990. (II. 14.) MT rendelettel, amely rendezés egészen 1995-ig a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.) megjelenéséig volt érvényben. A rendészeti szervezet jogállami követelményeknek engedelmeskedő kialakítása mellett talán még nagyobb jelentőségű volt az 1990. évi X. törvény megalkotása, amellyel az alapvető jogokat korlátozó titkosszolgálati eszközök (különleges eszközök) alkalmazását törvényi szinten szabályozták.

Az emberi jogokkal kapcsolatos követelmények megfogalmazása 1989-ben megtestesítette a demokratikus jogállam értékrendjét, de ezek a deklarációk közvetlenül is kötelességeket róttak a rendészeti igazgatásra, miközben részükre felhatalmazást is biztosítottak olyan esetekben, amikor alapvető emberi jogok védelme csak valamely más alapjog korlátozásával biztosítható.

Sólyom László később úgy látja, hogy Európában „a politika alkotmányosodásának" a folyamata zajlott le. „Erre az időszakra esik, hogy Európában elterjedt az alkotmánybíráskodás, és kibontakozott az alkotmánybíróságok jogalkotó tevékenysége. A »bírósági kormányzás« korábban fenyegetésként felrajzolt kísértetéből a bírói törvényhozás valósága lett arra az időre, amikor a magyar AB felállt. Ez pedig az egész politikai rendszer átalakulását vonta maga után."[14] A politika és a jog viszonyának rendezésében – legalábbis Európa nyugati felén – az alkotmánybíráskodás fontos szerepet kapott, minthogy az alkotmányos kontroll képes a politikai akarat korlátozására minden olyan esetben, amikor ez az akarat jogszabályi formában ölt testet, úgy azonban, hogy nem veti alá magát a jog megkerülhetetlen belső törvényszerűségeinek. A szerző arra is rámutatott, hogy a magyar alkotmánybíróság, miközben kiemelkedő alkotmányfejlesztési missziót töltött be, a jog és a politika jogállami követelményeknek megfelelő együttéléséhez csak nagyon kevéssé járult hozzá.[15]

Van olyan ellentétes irányt képviselő értelmezés is, amelyik a „jurisztokráciának" nevezett jelenség terjedésével komoly hibának látja a jogállamiság túlhajtását, amely végső soron az egyes nemzetállamok szuverenitását is korlátozza: „A szovjet birodalom szétesése az 1990-es évek elejétől különböző erősségű alkotmánybíróságokat hozott létre az összes volt közép-kelet európai csatlós államban és az újonnan függetlenné vált, volt szovjet tagállamokban is [...]. A diktatúrák bukása, megbuktatása után így ezekben az országokban nem egy tiszta demokratikus politikai keret jött létre, [a]mely az adott társadalom tömegeire bízta volna önmaguk sorsának meghatározását, hanem több-kevesebb fokban felülről egy globális hatalom által meghatározott normatív keretet helyeztek föléjük. Országokon belül ezt sokszor az alkotmánybíráskodás eszméjének eltorzításával és a demokratikus törvényhozási többség elfojtásával érték el, de nemzetközi-globális szinten is több fejlemény ezt a célt szolgálta. Így az emberi jogi egyezmények radikálisan kitágító értelmezése, a globális alkotmányeszmék kidolgozása és kötelezőként deklarálása az egyes államok alkotmányai felé említhető. De ugyanígy említhető egy összefonódó nemzetközi szintű főbírói elit és alkotmányoligarchia szerveződése, illetve az egyes országok alkotmánybírói és főbírói testületeinek ebbe betagolása, [a]mely végül megkoronázza a jogon keresztül is érvényesülő a globális hatalmi rendszert. Ennek révén egy sűrű keret jött létre napjainkra, [a]mely a formailag független és demokratikus törvényhozási többség kormányzása mellett egyre

[14] SÓLYOM László (2004): *A jogállami forradalomtól az EU-csatlakozásig.* In MAJTÉNYI László – MIKLÓSI Zoltán szerk.: *Az alkotmányfejlődés keretei. És mi lesz az alkotmánnyal?* Budapest, Eötvös Károly Intézet. 20.

[15] SÓLYOM 2004, 17.

inkább egy globális jurisztokráciába olvasztja bele az országokon belüli demokratikus törvényhozást."[16] Ugyancsak a jogállam túlhajtását feltételezi az a szakmai álláspont, miszerint „a jogállamiságnak is lehetséges olyan felfogása (kialakítható olyan hatalomgyakorlás a jogállamiság nevében), amelyben a jogalanyok egyre kevesebb szabadsággal rendelkeznek, és az elvileg a jogaikat, szabadságukat védeni hivatott jog végső soron teljes kiszolgáltatottságukat okozza".[17] Megjegyzendő azonban, hogy az alkotmánybírósági aktivizmusnak nevezett túlhatalom csakúgy, mint a globalizálódó jogállamiság (lásd az uniós intézményeket, mindenekelőtt az Európai Bíróságot) példái nem általában a jogalanyok, hanem sokkal inkább a kormányzati cselekvés szabadságát korlátozzák, sokszor éppen az egyéni szabadságjogok védelmében. Lehet, hogy az nem jó, ha az alkotmánybíróságnak egy országban „szabad kártyás" felhatalmazása van, de az még rémisztőbb, ha ezzel a szabad kártyával a titkosszolgálatok rendelkeznek.

1990-ben újjáalakult a Belügyminisztérium *szakmai vezetése.* De még 1990-ben nem voltak kifinomult módszerek arra, hogy a kormányzati pozícióba került demokratikus politikai erők miként érvényesíthetik államátalakító elképzeléseiket a közbiztonsági stratégia kialakításában, a rendészeti reformok megtervezésében és megvalósításában. Illúzió volt azt remélni, hogy a fiatal demokráciák rendőrségei ezeket a követelményeket rövid idő alatt képesek teljesíteni. A folyamat sokkal hosszabb és még ma sem tekinthető befejezettnek. A diktatúrából az alkotmányos jogállamba tartó országokban a rendészet kormányzati irányítását különösen két szempont vezérli. Először tisztázandó, hogy a hivatalba lépő kormány miként ítéli meg azt a rendészeti struktúrát, amelyet örökül kapott. Döntését sokféle szín árnyalhatja, de időben minél közelebb van az új kurzus a leváltott tekintélyelvű politikai berendezkedéshez, az erre adandó válasza annál inkább csak tagadó lehet. A következő lépés attól függ, hogy elszánt-e a végrehajtó hatalom az általa szükségesnek tartott változtatásokra, vagy a rendészet jogát, működését és szervezetét stabilizálni kívánja, és csupán a teljesítmény javítását követeli, mondván: „ugyanúgy, de jobban!"

Az Alkotmány csak a politikai rendszer fundamentumai tekintetében hozott forradalmian újat. Az államszervezet számos ágazatát – a békés átmenet logikájának a parancsára – érintetlenül hagyta. A rendészet működésének kereteit meghatározó joganyag ugyancsak a korábbi normatív megoldások fenntartásával működött tovább. Különösen igaz ez a büntetőeljárási jogra, amelynek a reformja megindult ugyan, de az új kódex csak 2003-ban lépett hatályba. Az 1990 előtti joganyagnak az új jogforrásokkal párhuzamos érvényesülése sem engedett utat a rendészet reformjának. Ezen semmit nem változtatott a rendőrségi törvény 1994-es elfogadása, hiszen az a rendőrség alkotmányos helyét és működésének jogi környezetét megerősítette, de nem változtatta meg, ellenkezőleg, biztosította a konzervatív rendőrségi struktúra fennmaradását.

1990 fordulóján úgy látszott, hogy felvételünk az Európa Tanácsba, integrációs esélyeink az Európai Közösségbe egyenesen megkövetelik a rendészet minőségi váltását. Ez tévedés volt. A nemzetközi hatások a helyzet fenntartását segítették. Felmerült az európai szövetségi rendőrség gondolata is, amelyet azonban hamarosan elvetettek.[18] Nincs olyan rendőrségi modell, amely általános receptet kínált volna. Az új nyugat-európai szövetségesek üzenete

[16] POKOL Béla (2015): Jurisztokrácia a demokrácia határvonalán. *Jogelméleti Szemle,* 4. sz. 4–5.

[17] VARGA Zs. András (2015): *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája,* Budapest, Századvég. 11.

[18] MAGALI, Sabatier (1999): Europol: un embryon de police européenne? *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique,* N. 3. 322.

az volt, hogy a megoldást minden országnak a maga útján kell megtalálnia. Azok az ajánlások, amelyek a nemzetközi szervezett bűnözés elleni harc jegyében különleges felhatalmazásokat adnak a felderítésnek és a nyomozásnak, hivatkozási alapjai az *evolúció híveinek,* akik azt állítják, hogy a klasszikus büntetőjogi garanciák felett eljárt az idő. A *reformisták* éppen a garanciák védelmében sürgetik a rendőrség átalakítását. A szabadságjogokat „túlhajtó" reformok csak gyengítenék a demokráciák önvédelmi képességét, szólt a figyelmeztetés. Ami viszont a rendőri korrupciót illeti, azt tényleg tűzzel-vassal ki kell irtani. Ennek a legjobb módja a rendőrség belső ellenőrzésének a fokozása, a fegyelem megszilárdítása, a rendőrség rendőrségének, a belső elhárításnak a megerősítése.

Magyarországon megmaradt a közbiztonság hagyományos megközelítése, amelynek eredete ugyancsak a pártállam időszakában keresendő. A *hagyományos felfogás* szerint a közbiztonság a gondoskodó állam teljesítménye, amelyet mintegy „ajándékba ad" a lakosságnak. Fő jellemzője a veszély hiánya, az alacsony kriminalitás, a közbiztonság megvédésének legfontosabb eszköze a hatósági jelenlét és a legitim fizikai erőszak alkalmazása. Azt is mondhatjuk, hogy a közbiztonság védelmezése állami monopólium. A magántulajdon tiszteletére épülő piacgazdaságban a biztonság részben áruvá is alakulhat. Ez az alapja a privát rendőrségek megjelenésének, amelyek a fejlett régiókban már ma is társai az állami és az önkormányzati rendészeteknek.[19]

1990 augusztusára elkészült a Belügyminisztériumban *a rendőrségről szóló törvény* szabályozási elveinek tervezete. Fontos követelményként fogalmazódott meg, hogy az államigazgatási eljárás szabályozása a sajátosságok érvényesítése mellett irányadó legyen a közbiztonság védelme körében is. Az anyag a szervezeti struktúrát illetően három verziót tartalmazott. Az „A" változat lényegében fenntartotta volna az akkori helyzetet. A „B" megoldás is konzerválta volna az állami rendőrség központi alárendeltségét, azonban az önkormányzatok a közbiztonság védelme körében utasítások adására lettek volna jogosultak. A „C" választási lehetőség pedig már a rendőrkapitányságoknak megfelelő szervek (igazgatóságok) létesítését és működtetését is önkormányzati hatáskörbe utalta volna. 1990. novemberben publikálta a Belügyminisztérium a rendőrségi törvénynek az apparátus által kidolgozott és a jelzett módon előkészített tervezetét, amely viszont már a központosított rendőrséget preferálta. Az anyaghoz számos észrevétel, javaslat érkezett, ezek jelentős részét a felelős munkatársak bele is dolgozták a szövegbe. Az így módosított dokumentumot 1991. február 23-án, miniszteri értekezleten tárgyalta meg a vezetés, majd azt a Törvény-előkészítő Főosztály vette át a törvényjavaslat kidolgozása céljából. További módosítási, pontosítási kezdeményezések történtek, amelyeket a Rendőrségi és Határrendészeti Főosztály az említett felelős egységgel egyeztetve értékelt, és a szükséges mértékben azokat is átvezette a szövegbe.

1991. július 19-ére egy újabb miniszteri értekezletet hívtak össze. Ezen Pintér Sándor akkori budapesti főkapitány egy alternatív anyagot adott át a miniszternek, aki úgy rendelkezett, hogy a továbbiakban ez az újonnan beterjesztett változat lesz a további előkészítő munka alapja.[20] A két elképzelés között az az elvi különbség, hogy a minisztériumi apparátusi anyag – széles tudományos és szakmai egyeztetést követően – nagy hangsúlyt fektetett

[19] STENNING, M. Philip (1999): *Les pouvoirs et les responsabilités de la police privée.* Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe.

[20] BACSKÓ János (1994): *A rendőrségi törvény készítésének egyes kérdéseiről.* (Kézirat) Budapest.

az alapjogok védelmére és a közbiztonság oltalmazását szolgáló apparátus ellenőrzésére. Az új tervezet inkább az eredményesség szolgálatát helyezte előtérbe a szerzők által elképzelt módon, a kontrollt kevésbé tartotta fontosnak. 1991. augusztus 1-jére elkészült az a tervezet, amely a korábban előkészített anyag helyébe lépett változatot véglegesítette. Megjegyzendő mindazonáltal, hogy az új verzió is merített az 1991. július 19-én a napirendről levett korábbi szövegből. A kormány részére szóló előterjesztés benyújtása az igazságügyi miniszter és a belügyminiszter együttes feladata volt, ennek előkészítésére is a belügyi szakapparátus alakíthatott ki javaslatot. Valójában a tervezet kidolgozásában a korábbitól eltérően már részt vett az ORFK két munkatársa, valamint a BRFK részéről is az a személy, aki az alternatív anyag kidolgozásában vállalt aktív szerepet (Plecskó Gyula). A kormányhoz továbbítandó iratokhoz csatolt feljegyzés – amelyet Bacskó János írt alá – nem utal semmiféle egyeztetésre, vélemények beszerzésére. Az előzményekről csak ennyit mond: „Az utasításnak megfelelően az anyagokat elkészítettük." Az általános indokolás tervezete hangsúlyozta, hogy a rendőrségnek az alkotmányos alapértékeket kell szolgálnia, a társadalmi ellenőrzöttségnek fontos szerepe van. Intézményi garanciák szükségesek az akkori elszigeteltség oldásához, a működés nyilvánosságának fokozott biztosításához. A kormány-előterjesztés emellett azt is kiemelte, hogy a tervezet *messzemenően figyelembe vette* az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatában, valamint a többi irányadó univerzális és regionális dokumentumban megfogalmazott követelményeket. A szervezettel és irányítással kapcsolatban a szerzők az előterjesztésben olyan struktúra kialakításáról írnak, „amely az eddigieknél rugalmasabban reagál a helyi szinten jelentkező közbiztonsági problémákra, ugyanakkor képes adott esetben kapacitását nagyobb horderejű, központilag kezelendő feladatok szolgálatába is állítani". Az anyag hivatkozik arra is, hogy a javaslatnak szánt szöveg önálló fejezetben foglalkozik az önkormányzat és a rendőrség kapcsolatával. Ez a helyi hatalomnak a rendőrség szerveivel kapcsolatos *véleménynyilvánítását* jelenti. Ezen túlmenően a teljesebb feladatellátás érdekében megállapodások köthetők, támogatás biztosítható, a rendőri szerv vezetője pedig beszámoltatható. Az indokolás tervezete (a 2. §-hoz) kiemeli, hogy a rendőrség tevékenységének legalapvetőbb iránya a közbiztonsági rendészeti tevékenysége. Az e körbe tartozó normák jogrendszeri hovatartozásáról nincsen szó, de egyébként az anyag rögzíti, hogy a rendőrség államigazgatási szerv.

3.2. A minisztérium rendőrségi igazgatásával foglalkozó szervezeti egységek tevékenysége 1991–1994 között

(Nagy Károly)

Ezzel a két, egymástól jól elkülöníthető részből álló előkészítés minisztériumi szinten befejeződött. Számunkra további feladatok adódtak abból, hogy a törvényjavaslat benyújtása előtt politikai egyeztetésekre volt szükség, hiszen az elfogadáshoz minősített többség kellett. Magát a javaslatot az Országgyűlés 1993 októberében kezdte el tárgyalni, és további pártközi megbeszélések után 1994 tavaszán fogadták el a törvényt. Az általános vitában (országgyűlési jegyzőkönyv, 1994. 02. 22, 1990–1994-es ciklus, 363. ülésnap, 23. felszólalás) Weszelovszky Zoltán, a FIDESZ képviselője fejtette ki azt az álláspontját, amely szerint

a rendőrségi szervezetre (vagyis az egységes, centralizált struktúrára) vonatkozó elképzelés nem fér össze a demokratikus jogállam elvárásaival. Szerinte „az önkormányzatiságnak csak ez felel meg, hogy a helyi közösség döntési joga minél több helyi ügyre terjedjen ki, szabadon döntsön arról, hogy milyen szervezetet hoz létre általában az igényt kielégítő funkcióra. A közbiztonsághoz való jog az önkormányzatiság megléte mellett tehát azt is tartalmazza, hogy a társadalom milyen módon és milyen szervezettel kívánja biztonságigényét kielégíteni. Ha mindehhez hozzátesszük azt az előbbi gondolatot, hogy a rendfenntartó igény kielégíthető állami közhatalmi funkció és önkormányzati közhatalmi funkció útján is, most már logikusan következik, az önkormányzatoknak maguknak kell eldönteniük a tényleges helyi szükséglet alapján, hogy létrehoznak-e rendfenntartó rendészeti szervet vagy sem, mert a rendfenntartó rendészeti funkció sem csupán rendőrségi rendészet útján képzelhető el, hanem más rendészeti szakigazgatási szerv is elláthat ilyen feladatot. Alaptételként tehát elfogadhatjuk azt a jól elfelejtett és ezért ma már kevésbé ismert álláspontot, hogy az önkormányzat ilyen rendfenntartó rendészeti szerve nem más, mint az önkormányzat sajátos szakszolgálata". A hivatkozott felszólaló óvott attól is, hogy a rendészetet, különösen annak az államigazgatáshoz való kötődését leegyszerűsítően értelmezzék.

Megjegyzendő, hogy a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 3. §-ához fűzött indokolás nem alkalmazott semmiféle megszorítást. Az indokolás szerint a rendészet olyan jogérvényesítési módozat, amely jogági sajátosságokkal nem rendelkezik. Ebből következően nem érvényesülhetnek a sajátos közigazgatási garanciák sem. A Legfelsőbb Bíróság csak az 1/1999. közigazgatási jogegységi határozatában mondta ki azt, hogy a közbiztonság fenntartása körében meghatározott kivételekkel a rendőrség közigazgatási tevékenységet végez.

Ami a minisztérium vonatkozó szervezetét illeti, a belügyminiszter 1991-ben megszüntette a korábbi rendészeti helyettes államtitkári státust, és létrehozta a miniszternek közvetlenül alárendelt Rendészeti Hivatalt. Az új hivatal segítette a minisztert az irányító és a felügyeleti tevékenységében. A Rendészeti Hivatalon belül két főosztály működött.

A Rendészeti Főosztály – többek közt – a rendőrségre, valamint a határőrségre vonatkozó jogszabálytervezetek szakmai koncepcióinak előkészítését végezte. A főosztály bekapcsolódott az illegális migráció visszaszorítására irányuló hazai és nemzetközi folyamatokba. Kitoloncolási egyezmények, illetve vízummentességi egyezmények tervezeteit dolgozta ki, részt vett a külföldiek magyarországi tartózkodására vonatkozó tervezetek megfogalmazásában. A főosztály 1992. évi beszámolója szerint, megkezdődött a közbiztonsági informatika kiépítése. A Magyar Rendőrség történetében először kezdte meg munkáját a kétéves képzést kínáló tiszthelyettesképző iskola. 1992 novemberétől megkezdték működésüket a rendészeti szakközépiskolák. Megvalósult az a cél, amelyet Pintér Sándor akkori országos főkapitány egy tudományos tanácskozáson a következők szerint fogalmazott meg: „A társadalmi változások nyomán, mintegy 9 ezer fő szerelt le az elmúlt két évben. Ezek egy része akkor hagyta el a testületet, amikor új esküt kellett tenni az új Alkotmányra. Többen ezt nem vállalták és elmentek. Emellett óriási változás történt a vezetői állomány körében. A Belügyminisztérium pályázatot írt ki és ez annyit jelentett, hogy meghatározott feltételeknek kellett megfelelni ahhoz, hogy valaki újra rendőri vezető lehessen. Így az országos rendőrfőkapitányi, a megyei rendőrfőkapitányi és a városi kapitányi beosztásokat olyan vezetők töltik be, akiket már pályázat útján, az önkormányzatok bevonásával neveztek ki. Az iskolai

végzettségre is nagyobb hangsúlyt fektetünk. Szándékaink szerint érettségizett fiatal lehet rendőr, és nem kerülhet utcára olyan ember, aki nem végzett el speciális rendőriskolát."[21]

Az *Ellenőrzési Főosztály* a Belügyminisztérium átfogó ellenőrzési tervében foglaltaknak megfelelően több ellenőrzést folytatott. 1992-ben például ellenőrzött a BM Híradástechnikai Szolgálatnál (a megállapítások lényege, hogy célszerű lenne a szolgálat átszervezése, a hatósági és üzemviteli, valamint a szolgáltató feladatkörök szétválasztása); a Köztársasági Őrezrednél (ellenőrizték a szervezeti és irányítási rendszert, a parancsnoki vezetést és az állomány felkészültségét, az ellenőrzés anyagát elnöki értekezleten megtárgyalták); a BM Rendészeti Szervek Kiképző Központjánál (megállapították, hogy a kiképző központ eredményes munkát végez a speciális továbbképzések terén, valamint a módszertani területeken, központi intézkedést igényel a kezelésükben lévő létesítmények tulajdonjogának rendezése, elszámolási rendszerük egységesítése). Saját munkaterve alapján vizsgálta a főosztály a rendőrség által kezdeményezett őrizetbe vételek és előzetes letartóztatások végrehajtásának gyakorlatát, különös tekintettel a fogvatartottak szállítására, őrzésére és a fogva tartás körülményeire; a rendőrség gazdaságvédelmi felderítő munkáját; a határőrség felderítő osztályainak tevékenységét. (Munkaterven kívül végrehajtott ellenőrzés során vizsgálta a főosztály a határőrségi akciószázadok felkészültségi szintjét; a hivatásos határőrizetre való áttérés helyzetét; a határátkelőhelyeken kialakult forgalmi torlódások okait.)

A Belügyminisztérium 1992. évi beszámolója szerint a rendőrség az elmúlt esztendőben *stabilizálta szervezetét és személyi állományát.* Növelte a közterületeken a *rendőri jelenlétet,* javította az *intézkedési aktivitást.* Az anyagi lehetőségek figyelembevételével helyesen jelölte ki a fejlesztések *két fő területét,* a közbiztonsági informatika kiépítését és a szakoktatás színvonalának emelését. A rendőrség teljesítette azt a célkitűzését, hogy lassítsa a bűnözés növekedését. Az adatok szerint ugrásszerűen nőtt a bűnözés, de szemben az 1990. évi 49%-os és az 1991. évi 27%-os növekedési aránnyal, 1992. első tizenegy hónapjában a bűnözés növekedése 5% körül normalizálódott. A bűnözés növekedési ütemének csökkentése mellett azonban *sajnos nem javult a helyzet a súlyos bűncselekmények és a szervezett bűnözés területén,* ahol az elkövetések durvábbak, kegyetlenebbek lettek, és nehezebbé vált ezeknek a leleplezése is.

Az első két esztendő tapasztalatainak felhasználásával megkezdődött a *közbiztonsági stratégia* kimunkálása. Ennek a célja a bűnözés elleni differenciált fellépés, a különleges rendőrségi szolgálatok és a bűnözés legsúlyosabb formáival szembeni felderítések szakszerűségének a növelése, a rendőrség és a lakosság kapcsolatának a javítása a falusi és városi közösségekhez közel kerülő és azokat szolgáló rendőrőrsök hálózatának a kiépítésével, végül pedig olyan bűnmegelőzési program és szervezet létrehozása, amely képes javítani a rendőrségi szolgáltatások színvonalát, a polgárok önvédelmi készségét és a sértettek megsegítését.

A bűnözés évek óta tartó növekedése 1993-ban megállt, sőt év végén már jelentős csökkenés volt tapasztalható (az ismertté vált bűncselekmények száma november végén 353 596 volt, ami mintegy 45 ezerrel kevesebb az előző év azonos időszakához képest). Ez részben a rendőrség munkája hatékonyságának növelésére, illetve a lakosság önmegvédő készségének és képességének javítására tett intézkedésekre, másrészt a szabálysértési értékhatárnak évközi emelésére vezethető vissza.

[21] PINTÉR Sándor (1993): A társadalmi változások hatása a rendőrségre. In VIGH József – KATONA Géza szerk.: *Társadalmi változások, bűnözés, rendőrség.* Budapest, BM Kiadó. 117–118.

Csökkent a bűntettek és nőtt a vétségek száma. A Büntető törvénykönyv módosítását követően több mint a duplájára emelkedett a szervezetten elkövetett bűncselekmények száma, illetőleg nőtt a vagyon elleni bűncselekményekkel okozott kár mértéke. Gyakoribbá váltak a nagy kárt okozó, fegyveresen elkövetett bűncselekmények, a bűnöző csoportosulások közötti – sokszor élet elleni bűncselekményekbe torkolló – leszámolások. Jelentősen csökkentek a gépjármű- és betöréses lopások. Javult a gazdasági bűnözéssel kapcsolatos rendőri felderítő munka. E bűncselekménytípus fő megjelenési formái az állami vagyon és az állami bevételek évi sokmilliárd forintos megkárosítása, közülük is a legnagyobb veszteséget a pénzintézeteket károsító visszaélések, illetőleg a kőolajtermékek beszerzése, forgalmazása során elkövetett manipulációk okozták. A rendőrség határozott intézkedései következtében javult a közlekedés biztonsága, csökkent a személyi sérüléssel járó közúti közlekedési balesetek száma.

Erősödtek a bűnözés nemzetközi vonásai. Súlyos bűncselekményeket követtek el a volt szocialista országok hosszabb-rövidebb időre Magyarországra települt bűnöző csoportjai, felerősödött a Közel-Keletről hazánkon keresztül Nyugat-Európába irányuló kábítószertranzit. Számolni kellett a hazai kábítószer-élvezet súlyosbodásával is. A bűnözés a fővárosban és a nagyvárosokban, az idegenforgalom frekventált területein vált elsősorban veszélyessé, de további intézkedéseket igényelt a kistelepülések közrendjének szilárdítása is. A fokozott rendőri jelenlét hatására számottevően csökkent a közterületen elkövetett bűncselekmények száma, az eredmények növeléséhez azonban a követendő európai rendőrsűrűséghez igazodó további létszámfejlesztésre volt szükség.

A csökkenő bűnözés következében mérséklődött a rendőrség által kezdeményezett büntetőeljárások száma. Az előző évekhez képest javult a nyomozások eredményessége és az ismeretlen tetteses ügyek felderítési mutatója, amelyek nemzetközi összehasonlításban is jónak minősíthetők.

A rendőrség fokozott figyelmet fordított a terrorelhárításra. A szükséges szervezeti rendszer kialakítása megtörtént, a működés sikerességét több beavatkozás bizonyítja. Ugyanakkor az eredményesebb tevékenységet nehezítette a technikai felszereltség viszonylag alacsony színvonala.

A minisztérium törekedett megteremteni a rendőrség hatékony működésének jogi és gazdasági alapjait. Véglegeztük és a parlamenti pártokkal egyeztettük az új rendőrségi törvényjavaslatot, remény lett arra, hogy az Országgyűlés még e ciklusban elfogadja a javaslatot. Elkészült a kormány közbiztonsági koncepciójának szakmai tervezete, valamint a szolgálati viszonyokról szóló törvénytervezet.

A Rendészeti Hivatal a beszámolási időszakban megszűnt. A minisztériumon belül a rendészeti feladatokat miniszteri közvetlen irányítás mellett a *Rendészeti Főosztály* látta el.

A főosztály átszervezése megtörtént. Feladatait a módosított célkitűzéseknek megfelelően végrehajtotta, segítette a minisztérium felső szintű vezetőit a rendőrség és a határőrség irányításában. Hivatali beszámolónkból idézve megemlíthető, hogy 1993-ban az új főosztály:

- közreműködött az ORFK Ellenőrzési Szolgálatának a rendőrség bűnügyi technikai munkájára, a Köztársasági Őrezred tevékenységére kiterjedő ellenőrzésében, valamint a Rendőrtiszti Főiskola átfogó ellenőrzésében is;
- részt vett a rendészeti szervek tevékenységéhez kapcsolódó jogszabályok, így különösen a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásuk szabályozásáról, továbbá a rendőrségről szóló törvényjavaslatok, illetőleg a hivatásos állomány szolgálati jogviszonyáról szóló szabályozás előkészítésében;

- előkészítette az állatviadal tilalmáról, a veszélyes ebekről szóló kormányrendeletet, illetőleg az Országház, a Képviselői Irodaház és a Miniszterelnöki Hivatal be- és kiléptetési rendjének szabályozásáról szóló 20/1990. (VIII. 6.) BM rendelet, továbbá a Magyar Köztársaság Rendőrségének Szolgálati Szabályzatáról szóló 1/1990. (I. 10.) BM rendelet módosítását;
- előkészítette a Magyar Köztársaság államhatáráról és határőrségéről szóló törvény szakmai tervezetét;
- kidolgozta a közbiztonságra különösen veszélyes eszközökről szóló kormányrendeletet, valamint több más szabályozás alapanyagait;
- összeállította a kormány közbiztonsági koncepciójának szakmai tervezetét;
- közreműködött a közúti határátkelőhelyek helyzetének javításával foglalkozó tárcaközi munkabizottság által készített kormányhatározatok előkészítésében;
- részt vett a rendészeti oktatás, képzés és továbbképzés fejlesztésében és felügyeletében;
- ellátta a minisztérium híradással kapcsolatos szakfelügyeleti és koordinációs feladatait, közreműködött az új szabályozás előkészítésében, részt vett a kormányzati összeköttetés munkáinak összehangolására alakult tárcaközi bizottság munkájában;
- gondoskodott a bűnüldözési érdekek érvényesítéséről a büntetőeljárás-jog korszerűsítésére vonatkozó koncepció, a szabálysértési joganyag korszerűsítésére vonatkozó elgondolás, valamint a pénzintézeti törvény módosításának előkészítésénél;
- az érintett rendészeti, nemzetbiztonsági és honvédségi szervek bevonásával koordinációs értekezletet szervezett a volt Jugoszláviában folyó polgárháború miatti veszélyhelyzet és az összehangolt védelmi intézkedések áttekintésére;
- a koordinációs értekezletet megelőzően a főosztály felmérést végezett a Jugoszláviában folyó polgárháború következtében előállható „menekültáradat" fogadásával kapcsolatos befogadó kapacitás kialakításának lehetőségeire (elsősorban a magyar nemzetiségűekre figyelemmel). Ennek keretében országszerte – de elsősorban a déli határunkhoz közeli – elhagyott vagy nem használt honvédségi és a szovjetek által hátrahagyott laktanyákat mértük fel;
- részt vett a rendőrség korszerűsítésére irányuló, nemzetközi tanácsadó céggel közösen végzett elemző-tervező és kidolgozó munkában;
- az érintett szervek bevonásával megvizsgálta a nemzetközi polgári repülésbiztonság helyzetét, kezdeményezte a szükséges lépések, jogszabály-módosítások megtételét;
- közreműködött a városok és kistelepülések megalapozott biztonsági igényeinek kielégítése érdekében végzett rendőrségi őrsprogram folyamatos megvalósításában;
- közreműködött a rendőrség műszaki-technikai, fegyverzeti fejlesztésére vonatkozó döntések előkészítésében;
- segítette és felügyelte a rendőrség, a határőrség nemzetközi kapcsolatainak alakulását;
- részt vett a Nemzetbiztonsági Munkacsoport tevékenységében;
- az embercsempészet, a tiltott határátlépés, a lopott személygépjárművek ügyeiben a határőrség, a rendőrség, az ügyészség egységes jogértelmezését és eljárási gyakorlatát kialakító koordinációs értekezletet szervezett;

- közreműködött a rendészeti szervekre vonatkozó védelmi felkészülés (országos mozgósítás) új rendszerének kialakítását megállapító kormányhatározatok feladatainak végrehajtásában;
- az érintett belügyi szervek és a Külügyminisztérium bevonásával folytatta a kétoldalú „toloncegyezmények" szakértői szintű előkészítését cseh, lengyel, svájci és szlovák relációban, illetőleg részt vett az egyes kétoldalú vízum-, illetve vízummentességi egyezmények szakértői tárgyalásain;
- részt vett az illegális migráció visszaszorítására vonatkozó, berlini munkacsoport tevékenységével kezdődő nemzetközi együttműködési folyamatban, a budapesti tanácskozás előkészítésében, az úgynevezett Budapest Csoport feladatainak koordinálásában, valamint az általános migrációs kérdésekkel foglalkozó nemzetközi fórumok (Bécsi Csoport, KIK, Visegrádi Csoport) munkájában;
- kezdeményezte és szlovák, ukrán, román viszonylatban részt vett az államhatárral kapcsolatos elavult nemzetközi jogszabályok újratárgyalásán.

Az 1993-ban a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVIII. törvényt előkészítettük, a parlamenti pártokkal egyeztettük. Az országgyűlési szavazás a vitatott kérdések egyenkénti megszavazása útján történt, a törvényjavaslatot több mint 92%-os igen szavazattal fogadták el.

Hasonló vagy talán a nagy érdeklődés miatt még alaposabb egyeztetés után került a parlament elé 1993-ban a rendőrségről szóló törvényjavaslat, amelyet a parlament 1994-ben *96,4%-os többséggel fogadott el.* Mindkét törvény hosszú ideig maradt hatályban, az idegenrendészeti törvényt 10 év eltelte után az Európai Unióba történő belépésünk miatt kellett új törvénnyel hatályon kívül helyezni. A rendőrségről szóló törvény pedig néhány módosítással a mai napig is hatályban van.

Mint az előzőekben ismertettük, a bűnözés növekedési üteme 1991-től lelassult, majd 1993-ban már csökkenés következett be. Az előzetes statisztikai adatok szerint az ismertté vált bűncselekmények száma alakulásának kedvező tendenciája 1994-ben folytatódott.

Ezzel párhuzamosan azonban negatív irányú változások történtek a bűnözés struktúrájában, a bűncselekmények és elkövetőik veszélyességében, az elkövetési módszerekben. Ez volt tapasztalható a kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmények gyakoribbá válásában; a szervezettség, az erőszak fokozódásában; a külföldiek élet elleni durva bűncselekményekben történő részvételének emelkedésében; a két vagy három ember halálát okozó emberöléses ügyek számának növekedésében; a tervszerűen végrehajtott bankrablás megjelenésében; az egyre többször előforduló fegyveres elkövetésben; az üzleti élet konfliktusainak emberölésekkel, bérgyilkosságokkal történő megoldásában; a gyermekkorúak sérelmére elkövetett bűncselekmények számának szaporodásában, a cél-, illetve eszközcselekményként egyre nagyobb mértékben jelentkező okirat-hamisításban.

A bűncselekményeken belül a legnagyobb arányt változatlanul a kisebb súlyú, tömegesen előforduló jogsértések teszik ki, amelyek túlnyomó többsége *vagyon elleni bűncselekmény,* ezen belül is a lopások különféle változatai.

A rendőri tapasztalatok szerint a korábbi időszakhoz képest jelentősen megnőtt a nagy, többmilliós kárértékű, megrendelésre elkövetett betörések száma, ugyanakkor az ország gazdasági helyzetének romlásával, az egyre nehezebb megélhetési viszonyokkal párhuzamosan

a kisebb súlyú vagyon elleni deliktumokban megjelent a „megélhetési bűnözés". Különösen nagy átrendeződés volt megfigyelhető a gazdasági bűnözés struktúrájában, ezért felderítésük és bizonyításuk a magyar rendőrség számára újszerű, nagy szakértelmet igénylő, bonyolult feladat volt. Az adócsalásokat jelző statisztikai adat nyilvánvalóan csupán torz képe a tényleges helyzetnek, mivel közismert, hogy az utóbbi időszakban nagyságrenddel nőtt a vállalkozások száma, amit – az egyre szigorodó adófeltételek ellenére – nem kísért megfelelő mértékű adóbevétel.

Az új főosztály előterjesztést dolgozott ki a kormány részére a gazdálkodással összefüggő bűnözés megelőzése, felderítése, valamint a hatékonyabb felelősségre vonás érdekében teendő intézkedésekről, a Gazdaságvédelmi Koordinációs Bizottság létrehozásáról. A *gazdaságvédelmi koncepciót* a kormány elfogadta. A határozat – a kormány speciális, koordinációs, döntés-előkészítő és javaslattevő szervének a létesítésére vonatkozó döntés mellett – többek között az állami ellenőrző és felügyeleti szervek tevékenysége hatékonyságának és összehangolásának erősítését, a gazdasági bűnügyek nyomozása szakszerűségének fokozását s a korrupció elleni harc és a gazdaságvédelmi tevékenység szervezeti, személyi, képzési és dologi feltételeinek megteremtését lehetővé tevő feladatokat rögzítette.

Előterjesztés készült a kormány *közbiztonsági koncepciójáról,* amely azokat a miniszteriális feladatokat fogalmazza meg, amelyek a közbiztonság javítását célozzák. A legfontosabb jogalkotási teendőket, a bűnmegelőzés állami és társadalmi feladatait, a kormányzati szervek egymás közötti és a nemzetközi együttműködési kötelezettségéből fakadó teendőit, valamint a közbiztonság javításának szervezeti, személyi és tárgyi feltételei megteremtéséhez kapcsolódó komplex feladatokat rögzíti. A közbiztonság fejlesztésének feladatairól szóló 1033/1994. (V. 6.) Korm. határozat – minden elfogultság nélkül – egy nagyon előremutató, racionális feladatokat meghatározó döntés volt. Időtállóságát bizonyítja, hogy a mai napig hatályban van, az időközben megvalósított feladatok miatt hatályon kívül helyezett rendelkezéseket figyelembe véve. Ide csak a bevezetőben és az általános feladatokat, elvi döntéseket meghatározó részt idéznénk.

A Magyar Köztársaság kormánya az ország közbiztonságáért viselt, az Alkotmány 35. §-ában rögzített felelőssége alapján a közbiztonság javítása és megszilárdítása érdekében programjaként az egyes feladatok végrehajtását az alábbiak szerint határozta meg:

- a kormány fontosnak tartja, hogy gyorsuljon fel a jogállamiságnak, a nemzetközi egyezményeknek, a nemzetközi szervezetek – mindenekelőtt az Európa Tanács – ajánlásainak megfelelő, a társadalom védelmét, a bűnmegelőzés és a bűnüldözés hatékonyságát fokozó jogszabály-előkészítő és jogi harmonizációs munka;
- a kormány egyetért azzal, hogy a társadalom védelme az összes állami és társadalmi szerv, az egyházak, a polgárok és önszerveződéseik támogatását, illetve a bűnmegelőzésben való részvételét igényli. A kormány indokoltnak tartja, hogy a bűnözés megelőzésében az eddigieknél is fokozottabban érvényesüljenek a nemzetközi szervezetek ajánlásai, a hazai tudományos tapasztalatok, valamint a bűnüldöző hatóságok ismeretei. Szükséges, hogy a jövőben a társadalom és gazdaságpolitikai körbe tartozó döntéseknél és a szabályozás során erőteljesebben érvényesüljenek a bűnmegelőzéssel, a bűnelkövetők reszocializációjával összefüggő megfontolások;
- a kormány szükségesnek tartja, hogy a bűnmegelőzést, felderítést és nyomozást végző hatóságok és az egyéb rendészeti szervek, valamint az államigazgatási és a pénzintézeti ellenőrzést gyakorló szervek között – a hatékonyság növelése, a lehetőségek és előnyök jobb kihasználása, a feladatok összehangolása érdekében – szoros és sokoldalú együttműködés valósuljon meg;
- a kormány indokoltnak tartja, hogy a közrend, közbiztonság biztosítására és fenntartására hivatott szervek tevékenységének személyi, anyagi és technikai feltételei – a nemzetgazdaság teherbíró képességének függvényében – folyamatosan javuljanak. A működésükre vonatkozó hatályos szabályozás keretei között korszerűsíteni kell feladatrendszerüket, szervezetüket, belső felelősségi viszonyaikat.

Az általános feladatok meghatározását követően a kormányhatározat megfogalmazta a jogalkotási feladatokat felelősökkel és határidővel, a bűnmegelőzés állami és társadalmi feladatait, a kormányzati szervek egymás közötti és nemzetközi együttműködésének kötelezettségét, a közbiztonság javításának szervezési, személyi és tárgyi feltételeinek biztosítását is. Nagyon előkészített és átgondolt döntéssorozatot tartalmazott a határozat.

3.3. A rendőrségre vonatkozó önkormányzati nézetek

(Szikinger István)

A Belügyminisztérium által létrehozott, a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályozás lényegi kérdéseinek a megvitatására rendelt Törvény-előkészítő Bizottság 1990. április 23-án, tehát nem sokkal az első szabad választások után tartott ülést, ahol az egyik napirendi pont az önkormányzatok és a rendőrség jövőbeni kapcsolatait érintette. A megbeszélésen részt vettek a régi intézmények – például a még át nem alakított tanácsok –, de a rendszerváltó erők (pártok) képviselői is. Jelen voltak továbbá a szakma és a tudomány reprezentánsai. Az ott elhangzottakról hangrögzítés alapján szó szerinti jegyzőkönyv készült, erre hivatkozom a továbbiakban. Az önkormányzati törvény előkészítéséért felelős miniszterhelyettes azzal nyitotta meg az ülést, hogy hangsúlyozta: ő kezdettől fogva az önkormányzati rendőrség híve volt, de ez nem jelenti, hogy bizonyos fontos bűnüldözési és igazgatásrendészeti területeken tagadná egy állami szolgálat létjogosultságát, amennyiben az jól meg van szervezve, és demokratikus irányítási viszonyok keretében fejti ki a működését. A miniszterhelyettes szakmai felfogása szerint a meghatározott (szűkebb) feladatkörű önkormányzati rendőrség mellett kell centralizált állami rendőrség olyan funkciókra, amelyeket helyi önkormányzati szinten és keretben nem lehet hatékonyan ellátni. Ezt követően a bizottsági ülésen a jelen pont szerzője kapott szót, aki maga is elismerte: a világon mindenfajta szervezeti rendre van példa (állami, önkormányzati, a kettő együttese), a megoldás önmagában véve nincs közvetlenül kimutatható oksági kapcsolatban a működés eredményességével, hatékonyságával.

A tervezet kimunkálói két verziót terjesztettek a résztvevők elé. Az első (A változat) egy, a fennállóhoz képest mérsékelt központi alárendeltségű struktúra, a második (B változat) pedig az önkormányzatok szervezeti alárendeltségében működő modellt írt le. A szerzők (Dános Valér és Szikinger István) az utóbbi elfogadását javasolták (a tanácskozásnak persze nem volt döntési jogosítványa). Az előadó kifejtette, hogy egyrészt kapitánysági szintű intézményeknél kisebb egységek nem kapnának önállóságot, a kisebb települések önkormányzatai tehát társulásos formában tudnák működtetni a helyi közbiztonság-védelmi szerveket. Másrészt az állami rendőrség is megmaradna olyan feladatok ellátására, amelyek

értelemszerűen nem lokális szinten jelentkeznek. A bevezetőben szóba került a Rendőrtiszti Főiskolán tartott szakmai megbeszélés, ahol az önkormányzati rendőrség elképzelése a résztvevők többségének a támogatását elnyerte (jegyzőkönyv 3–8.). Diczig István az ORFK részéről volt jelen, bár nem az intézmény hivatalos véleményét tolmácsolta. Mindazonáltal jelezte, hogy a rendőrség vezetése is megvitatta az anyagot, így tehát a kollégái álláspontját is képviselte. Alapvetően egyetértett a koncepcióban foglaltakkal a B változatot preferálva azzal, hogy annak bevezetése esetén megfelelő átmeneti időszakot kellene biztosítani, hiszen a rendszer átállításának számos mozzanata időt és alapos munkát igényelne. Kijelentette: „A magyar rendőrség centrális irányítás alatt történő működtetése tulajdonképpen oda vezette ezt a rendőrséget, ahová jutott",[22] nyilvánvalóan nem megfelelőnek tartva az akkori állapotokat. Felhívta ugyanakkor a figyelmet arra is, hogy a radikális decentralizáció mellett is szükség van egységesen működő országos rendszerekre, például a nyilvántartások, a hírrendszer esetében. Azt is indokoltnak tartotta, hogy a kiindulásként elfogadott koncepció alapján a különböző szakterületek képviselőinek a bevonásával dolgozzák ki a részleteket. Az ORFK vezetése szívesen részt venne ebben a munkában – mondotta.[23] Szegvári Péter szintén a B változat mellett tört lándzsát. Úgy fogalmazott, hogy ha „egy önkormányzatot valóságosnak fogunk fel, akkor az önkormányzatnak a közhatalom gyakorlását biztosító eszközökkel is rendelkeznie kell".[24] Lényegében azért bírálta a tervezet megalkotóit, mert e gondolatot nem vitték következetesen végig a főváros esetében. Konkrétan a kerületi, valamint az annál kisebb területi egységek közbiztonság-védelmének a tervezethez képest további decentralizációját tartotta szükségesnek.[25]

A tanácskozás többi résztvevője is alapvetően *egyetértett* az önkormányzati rendőrség létrehozásával. A Törvény-előkészítő Bizottság tagjai egyhangúlag úgy döntöttek, hogy a B változatot kell a további előkészítő munka alapjának tekinteni. Mindennek ellenére az önkormányzati rendőrség koncepciója úgy került le a napirendről, hogy arra vonatkozóan újabb szakmai vitát nem rendeztek, miniszteri értekezlet sem foglalkozott kifejezetten ezzel a témával. Az említett vezetőkkel informálisan közölték az elképzelés megváltozását, az egységes rendőrség megtartásának a szándékát. Megjegyzendő, hogy a decentralizálás hívei azért vállalták mégis a tisztség betöltését, mert ígéretet kaptak a probléma további vizsgálatára, sőt kísérletek végzésének a lehetőségére. Valójában arról volt szó, hogy az önkormányzati rendőrség koncepciója nem elvetendő, de annak esetleges bevezetése majd csak egy későbbi időpontban valósulhat meg.

Jelen írás szerzője tehát tovább gondolkodhatott, sőt: dolgozhatott a rendőrség jövőbeli szervezeti felépítésén, a közbiztonság védelmének a helyi önkormányzatokhoz való kapcsolódásán. 1991-ben megjelent írásában lehetséges megoldásként a kanadai modellt vázolta fel. Itt már nem annyira a szakmai érveken van a hangsúly, hanem a hatalom helyi szerveinek az önállóságán: a települések választhattak volna a saját szervezet létrehozása, a társulásos forma vagy akár az országos rendőrségnek a helyi közbiztonság-védelemre való felkérése, szerződéses kapcsolat létesítése között.[26]

[22] Jegyzőkönyv 31.
[23] Jegyzőkönyv 31–38.
[24] Jegyzőkönyv 40.
[25] Jegyzőkönyv 38–41.
[26] SZIKINGER István (1991a): Rábízhatjuk-e a rendőrséget az önkormányzatokra? *Társadalmi Szemle*, 46. évf. 10. sz. 59–65.

A kutatások a mondottaknak megfelelően tovább folytatódtak. Ezek fontos célja volt az önkormányzati rendőrség gondolata szakmai körökben való elfogadottságának a megismerése. A rendőri vezetés véleményéről már volt szó, *Bólyai János* és kollégái azonban a végrehajtó állomány értékelésére, hozzáállására is kíváncsiak voltak. Az eredmény ezúttal is a decentralizációs törekvésekkel való többségi egyetértés volt (a megkérdezettek közül 65-en mellette, 26-an ellene foglaltak állást, 74-en nem nyilvánítottak véleményt). Megfogalmazódtak persze aggályok is.[27]

A kísérletek közül említést érdemel a Hevesi Rendőrkapitányság kezdeményezése, amely szerint a centralizált irányítást nem minden téren kellett volna kiiktatni, de a helyi önkormányzat érdemi részvételi lehetőséget kapott volna a helyi rendőri tevékenység súlypontjainak a meghatározásában, de a szerv ellenőrzésében is.[28]

Noha a mondottak szerint az önkormányzati rendőrség koncepciója szakmai körökben – mind rendőri, mind pedig önkormányzati (tanácsi) oldalról – kedvező fogadtatásra talált, természetesen megfogalmazódtak olyan vélemények is, amelyek szerint a központosított irányítású és egységes szervezetű rendőrség fenntartása (hiszen ilyen volt az apparátus a múlt század 90-es éveinek az elején) több előnnyel járt volna, mint a radikális átalakítás. Korinek László álláspontjáról már volt szó. Ő a belga és holland reformokat, továbbá a magyarországi államrendőrség 1872-ben kimondott létrehozását jelölte meg pozitív példaként.[29] Ezzel kapcsolatban meg lehet jegyezni, hogy Belgiumban a korábbi három rendőrség helyett egy integrált rendszert hoztak létre, ami azonban távolról sem jelenti az egész rendszer központi irányítását. Az egységes szisztémán belül centrális és helyi egységek működnek, az utóbbiak esetében pedig az önkormányzat szervei határozzák meg – az állami érdekekre és célokra is tekintettel – a *cselekvési tervet,* ahhoz állt rendelkezésükre az önálló költségvetés.[30] Hollandiában regionalizáció történt, vagyis a helyi szervek oldaláról centralizáció, az államrendőrség oldaláról pedig decentralizáció ment végbe. (Ami pedig a Fővárosi Államrendőrséget illeti, az elnevezésből is adódóan Budapestre korlátozódott a működése. Létrehozásának idején továbbra is megmaradtak a városi rendőrségek.)

Noha a közbiztonság a múlt század 90-es éveinek elején Amerikában is komoly aggodalomra adott okot, a *teljesen decentralizált rendszer megváltoztatásának a szándéka nem merült fel* komolyan, szövetségi belügyminisztérium sem létezett (a helyzet csupán a 2001-es terrortámadást követően változott, de a struktúra azóta is érintetlen maradt, döntően nemzetbiztonsági [homeland security] szempontú központosítás valósult meg, mindenekelőtt az adatkezelés terén). Nem lehetett figyelmen kívül hagyni a közösségi rendőrség modelljének elterjedését az USA településein, ami lényegét tekintve a társadalom felé fordulást, a közösségekkel és azok intézményeivel a legszorosabb kapcsolatok kiépítését jelentette. A jelen fejezet szerzője azonban a rendszerváltozást közvetlenül követően nem tartotta időszerűnek az amerikai modell meghonosítását, mivel az bizonyos mértékig a törvények alkalmazásának következetessége helyett is a közösségi problémamegoldást tolta előtérbe.

[27] BÓLYAI János (1990): Az önkormányzat-kutatás elsődleges tapasztalatai. *Belügyi Szemle*, 28. évf. 5. sz. 13–17.
[28] FRANCSICS Ottó – HEGEDŰS György (1990): *A Hevesi Rendőrkapitányság önkormányzati rendőrségi modellje.* Heves, Kézirat.
[29] KORINEK László (1992): A rendőrség modernizációja. *Rendészeti Szemle*, 30. évf. 2. sz. 10–11.
[30] Legal Memorandum (2012): *Structure and Governance of the Police in Belgium.* Elérhető: www.scribd.com/document/235146244/Belgium-Police-Structure (A letöltés dátuma: 2018. 10. 22.)

Az Rtv. előkészítésének időszakában egyébként más oldalról sem merült fel komolyan az újfajta rendvédelmi filozófia alkalmazásának a szükségessége.

Európában kétségtelenül érzékelhető volt egyfajta centralizációs és egységesítési törekvés (például Belgiumban), mindazonáltal helyi rendőrségek – többnyire az állami szervezetek mellett, azokkal együttműködve – szinte mindenütt léteztek. Ez volt a helyzet a ma visegrádiaknak nevezett országok esetében is.[31] Magától értetődik, hogy a polgári alkotmányosság állapotára való áttérés közepette a *szocializmus előtti korszak* közbiztonság-védelmének értékeit is figyelembe kellett venni.

Megállapítható az is, hogy a *polgári fejlődés kezdetétől a dualizmus végéig az önkormányzati modell érvényesült* a városok rendészetében. Kivételt képezett a Fővárosi Államrendőrségről 1872-ben hozott döntés, amely lényegét tekintve 1881-től valósult meg. Ugyancsak központi irányítás alá került a Fiumei Állami Rendőrség és a határrendőrség. Meg kell említeni még a katonailag szervezett csendőrséget (1881. évi III. törvénycikk), amely szervezet a törvényhatósági jogú városok területén kívül gondoskodott a közbiztonság védelméről. A korrektség kedvéért meg kell állapítani, hogy az önkormányzati (városi) irányítás alatt álló rendőrségek vezetői közül sokan szorgalmazták az államosítást, amelyet a Magyar Rendőrtisztviselők Országos Egyesülete is támogatott. Miskolczy László budapesti főkapitány az egyesület által kiírt pályázaton első helyezést ért el *A vidéki rendőrség államosítása*[32] című munkájával, amelyet 1909-ben publikáltak. 1912-ben a Belügyminisztérium az elméletileg is kiválóan felkészült Pekáry Ferenc vezetésével külön osztályt hozott létre az államosítás előkészítésére. A következő évben el is készült a tervezet, amelyet a képviselőház akkor még nem fogadott el, a továbbiakban azután a világháborús előkészületek miatt érdemben már nem vitatták meg az átszervezés ügyét.[33] A munkálatok során felmerült adatokat és érveket a rendszerváltozást követő tervezés alkalmával lehetett hasznosítani, bár megjegyzendő, hogy azok jelentős része a rendőrtisztviselők és a vezetők státusa, presztízse oldaláról kritizálta a korabeli[34] állapotokat, ami fontos ugyan, de az 1990-es évek elején már azért nem volt igazán probléma, mert ekkor már a rendőrök elvileg a katonákkal azonos megbecsülésben részesültek. Az államosítást végül az 5047/1919. ME rendelet intézményesítette.

3.4. A rendőrségi törvény és az azt érintő alkotmánybírósági döntések

(Finszter Géza)

A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 2019-ben ünnepelhetné huszonötödik születésnapját. Ez az első kormányzati ciklusban előkészített és elfogadott törvény időtálló, sikeres jogszabályunk volt még akkor is, ha napjainkra jelentős módosítások

[31] KERTÉSZ, Imre – SZIKINGER, István (2000): Changing Patterns of Culture and its Organisation of the Police in a Society of Transition – Case Study: Hungary. *European Journal on Criminal Policy and Research*, No. 8. 271–300.

[32] MISKOLCZY László (1909): *A vidéki rendőrség államosítása.* Budapest, Légrády Testvérek.

[33] PARÁDI József (2011): A polgári magyar állam rendőrségei 1867–1945. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 20. évf. 23. sz. 124–125.

[34] PARÁDI 2011, 124–125.

egész tömegét viseli magán. E törvény megszületése nem köthető a rendszerváltozás történelmi pillanatához (1989–1990), noha akkor sokan vélték úgy, hogy az alkotmányos alapok megteremtéséhez sürgős teendő lett volna a rendőrség szervezetének és működésének mielőbbi törvénybe foglalása. 1991-től azonban megkezdődött és többéves egyeztetéseket követően 1994-re megszületett ez a minősített parlamenti többséggel elfogadott parlamenti törvény.

A rendőrségi törvénnyel szemben két elv együttes érvényesülését követelte a demokratikus jogállam:

- *A hasznossági elv* azt kívánja, hogy a rendőrség kapjon erőteljes felhatalmazást ahhoz, hogy a közbiztonság hatékony védelmezője lehessen.
- *Az értékelv* arra figyelmeztet, hogy a közrend feletti őrködés nem járhat az emberi méltóság sérelmével. A humánumot szolgáló garanciák kimunkálása, a kényszerítő intézkedések korlátok közé szorítása a Rtv. feladata.

A belügyi kormányzat 1990-ben a rendőrségi törvény megalkotását sürgős feladatnak ítélte, és alapvetően az értékelvnek megfelelő tartalommal kívánta felruházni. 1990 decemberétől azonban, nem kis mértékben a taxisblokád tanulságaira figyelemmel, és összhangban a belügyminiszter személyében bekövetkezett változással, a jogalkotás új irányt vett. A sürgősség helyébe a fontolva haladás lépett, a lassan készülő új szöveggel szemben pedig a fő követelmény a hasznosság lett.

A fontolva haladás következménye lehetett a tény, miszerint a törvényt az Országgyűlés csak 1994 márciusában fogadta el, méghozzá elsöprő többséggel. A hasznossági elv következetes érvényesítésének volt köszönhető, hogy a rendőrség kellő felhatalmazást kapott ahhoz, hogy eredményesen és magabiztosan működjék. (Az 1990 tájékán elbizonytalanodó szervezet cselekvőképességének visszaszerzéséhez erre a magabiztosságra nagy szükség volt. Ezért jelent meg ez a követelmény az első számú jogalkotási célként. Ennek a prioritásnak az akkori indokoltságát a mai elemző sem kérdőjelezheti meg.) A két alapvető elv törvényi szintű szabályozása természetesen még nem lehetett teljes körű, minden szempontra kiterjedő részletes szabályozás. A hazai jogtudomány fejlődése, valamint a jogállamiság őrének, az Alkotmánybíróságnak az esetjogi döntései sokban segítették az Rtv. értelmezését és a korabeli fogyatékosságainak feltárását.

Az Alkotmánybíróságra vonatkozó döntései közül az alábbiakat emelhetjük ki. Az Rtv.-nek a jogbiztonsággal kapcsolatos szabályozását felülbírálva a taláros testület kimondta: „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a büntetőjogi szankcióval sok tekintetben hasonlóságot mutató és ahhoz szorosan kapcsolódó rendészeti jellegű intézkedésnek is alkotmányos indokon kell alapulnia, szükségesnek és arányosnak kell lennie. A jogállamiság lényegével összeegyeztethetetlen, hogy az alapjogi korlátozásokat is jelentő közbiztonsági intézkedés időtartama hosszabb legyen, mint ameddig az a célja szerint feltétlenül szükséges, és súlyosan sérti a jogbiztonságot, ha a jogi szabályozás ellentmondásai vezetnek ilyen eredményre."[35] Különös gonddal vette elemzés alá az Alkotmánybíróság a *titkos felderítésnek* a szabályait. Egyebek mellett megállapította: „Az ügyet tárgyaló bíró minden esetben el van zárva attól, hogy az úgynevezett »előzetes« eljárásban alkalmazott titkos információgyűjtés dokumentumait legalább a jogszerűség kérdésében ellenőrizhesse [...]. Ez a megoldás sérti a tisztességes eljárás követelményét, a hatékony védelemhez való jogot

[35] 47/2003. (X. 27.) AB határozat.

és a bírói függetlenséget. A jogállami garanciák hiánya veszélybe sodorja továbbá a magánlakás, a magántitok, a személyes adatokhoz való jog érvényesülését is [...]. Az Alkotmánybíróság az alapjogi korlátozást akkor tekinti indokoltnak, ha az valamely más alapvető jog biztosítása vagy alkotmányos cél érdekében történik." Az előbbiekben idézett határozat azonban igazolta a hasznossági elv érvényesülését is: „Ahhoz, hogy az ország belső rendje és közbiztonsága rendészeti eszközökkel eredményesen védhető legyen, az e felett őrködő szervezet számára hatékony eszközöket kell törvényben biztosítani. Ez indokolja az Rtv. 19. § (1) bekezdésének rendelkezését, amely szerint a jogszabályi előírások végrehajtását szolgáló rendőri intézkedéseknek – ha törvény vagy más nemzetközi megállapodás másképp nem rendelkezik – mindenki köteles magát alávetni és a rendőr utasításának engedelmeskedni."[36] A *jogbiztonságot* kérte számon a következő határozat: „Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban a bűnmegelőzési érdeket a jogállamiságból következő olyan alkotmányos célként ismerte el, amelynek biztosítása érdekében még egyes alapjogok korlátozása sem zárható ki. Minden esetben hangsúlyozta ugyanakkor, hogy ezen alkotmányos cél megvalósítása érdekében sem adható fel a jogállamiság, a jogbiztonság követelményrendszere és az állam szervei nem kaphatnak túl széles, bizonytalan tartalmú felhatalmazásokat az általános, elvont értelemben vett bűnmegelőzés érdekében. [...] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 35. §-a, 35/A. §-a, 35/B. §-a, 35/C. §-a, 36/A. § (1) bekezdés *a)* pontjának ab) alpontja, 39. § (1) bekezdésének *g)* pontja, 92. § (2) bekezdésének »és bűnmegelőzési ellenőrzéssel« szövegrésze, valamint a 101. § (1) bekezdés *h)* pontjának »a bűnmegelőzési ellenőrzés elrendelésével, valamint« szövegrésze alkotmányellenes, ezért azokat a határozat közzétételének napjával megsemmisíti [...]. Az Rtv. 69. § (3) bekezdés *a)–h)* pontjaiban található feltételek nagyobbrészt általában véve is meghatározatlan fogalmakat takarnak, amelyek egységes értelmezése a joggyakorlatban nem alakult ki. Jelentésükről a tudományos vagy oktatást célzó jogirodalom sem ad pontos eligazítást, s az egyedi esetekben igen távoli összefüggések vizsgálatát tételezik fel. A »nemzetközi bűnüldözés«, a »gyermekkorú ellen irányul«, a »szervezett elkövetéssel«, a »terror jellegű«, a »kábítószernek minősülő anyaggal kapcsolatos«, a »közbiztonságot súlyosan megzavarja«, a »fegyveres elkövetéssel valósul meg« kifejezések jelentős részének tartalma nehezen tisztázható vagy bizonytalan, némelyek meghatározása pedig éppen törvényhozási viták tárgya lehet. Az Rtv. e rendelkezéseiben írt, a legkülönbözőbb »jogfogalmakhoz és tág értelemben vett bűncselekmény típusokhoz« illesztett: »kapcsolatos«, »kapcsolatba hozható«, »jellegű« kifejezések pedig eleve megengedhetetlenül tág határok közötti, előre kiszámíthatatlan, egyes esetekben akár ötletszerű jogértelmezésre adnak lehetőséget."[37] A *titkos információgyűjtés* alkotmányosságának a feltételeit az értékelv szem előtt tartásával tovább részletezte az Alkotmánybíróság: „Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 69. § (3) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt 2007. december 31. napjával megsemmisíti [...]. Határozataiban a Bíróság rámutatott azokra a követelményekre, amelyeket a titkos eszközök használatára vonatkozó szabályozásnak minimálisan ki kell elégítenie. Kiemelte, hogy éppen azért, mert az alapjogokba

[36] 65/2003. (XII. 18.) AB határozat.
[37] 47/2003. (X. 27.) AB határozat.

történő beavatkozás titkos, s mert az ilyen eszközök használata a végrehajtó hatalomnak »beláthatatlan« lehetőségeket ad, elengedhetetlen, hogy már maguk az eljárások kellő garanciát nyújtsanak az egyén jogainak érvényesülésére. Ez pedig megkívánja, hogy az államok hangsúlyt helyezzenek a precíz és részletes, követhető, az állampolgárok számára is hozzáférhető szabályok megalkotására. A jogi szabályozásból világossá kell válnia az ilyen eszközöket alkalmazó hatóság hatáskörének, az intézkedések lényegének, azok gyakorlása módjának. A Bíróság a világos normatartalom követelménye körében arra is rámutatott, hogy a törvényeknek tartalmazniuk kell a beavatkozást indokoló eseteket, körülményeket és a beavatkozás feltételeit. Minimális biztosítékként szerepelnie kell bennük továbbá az érintett személyek körének meghatározására alkalmas feltételeknek, az alkalmazás dokumentálására és a dokumentáció megóvására, valamint megsemmisítésének szabályaira vonatkozó rendelkezéseknek."[38]

A későbbiekben a taláros testület inkább a hasznossági elvnek adott zöld utat, amikor a fedett nyomozó alkalmazásának alkotmányosságát vizsgálta, és nem találta alkotmánysértőnek az erről rendelkező Rtv.-szabályokat: „Hivatkozott az indítványozó arra is, hogy az Rtv. 67/A. §-a »bianco felhatalmazást« ad a fedett nyomozónak bűncselekmények elkövetésére, és ez alól csak az élet szándékos kioltásával járó bűncselekmény kivétel. Ezzel szemben az érintett rendelkezés csak abban az esetben ad lehetőséget a feljelentés elutasítására, ha a cselekményt a fedett nyomozó feladat teljesítése közben, bűnüldözési érdekből követte el, és akkor is csak abban az esetben, ha a bűnüldözéshez fűződő érdek jelentősebb, mint a büntető igény érvényesítéséhez fűződő érdek. Az Rtv. nem biztosít tehát feltétlen büntetlenséget a fedett nyomozónak; az általa kimerített tényállás esetén is az ügyész dönt az Rtv. 67/A. §-ának alkalmazhatóságáról, és így tartalmilag arról, hogy megindítja, illetve folytatja-e a nyomozást a fedett nyomozóval szemben. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság nem állapította meg, hogy az Rtv. 67/A. §-a sértené az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiságot."[39] A hasznossági elv alapján értelmezhető a következő határozat is, amelyik sem az élet kockáztatásának kötelezettségét, sem a jogellenes parancs feltétlen érvényességét nem találta alkotmánysértőnek: „Az Rtv. 11. § (1) bekezdésében nem alkotmányos kötelezettség teljesítésével összefüggésben merül fel az élet kockáztatása, hanem önként választott élethivatás (foglalkozás) gyakorlása során [...]. Az Alkotmánybíróság ismét utal arra, amit már számos korábbi határozatában is kifejtett: a fegyveres szervek feladatainak a jellege, valamint az ezek elérését elősegítő szigorú alá- és fölérendeltségi viszonyok folytán a törvény a szolgálati jogviszonyban állók tekintetében tartalmazhat speciális, csak a fegyveres szerveknél indokolt, az általánosnál kötöttebb előírásokat. Ezért a jogszabályellenes parancs és intézkedés végrehajtásának a kötelezettsége, ami a civil szférában nyilván nem állná ki az alkotmányosság próbáját, önmagában, további vizsgálat nélkül nem tekinthető az Alkotmányba ütközőnek. Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy ez nem menti fel a törvényhozót az alól a követelmény alól, hogy csak a fegyveres szervek sajátos feladatai által feltétlenül indokolt mértékben térjen el a jogállamiságnak attól az alapvető követelményétől, hogy mindenki jogtisztelő, tehát jogszabályszerű magatartást köteles

[38] 2/2007. (I. 24.) AB határozat.
[39] 135/B/2006. AB határozat.

tanúsítani. Ennek folytán azt, hogy a jogellenes parancs és intézkedés végrehajtásának a kötelezettségére vonatkozó törvényi előírás alkotmányosan indokolható-e, egyrészt azon céloknak, melyeket e kötelezettség hivatott érvényre juttatni, másrészt a jogállamiság által megtestesített értékeknek az egybevetése alapján kell megítélni."[40]

Az Rtv. történetének külön fejezete lehetne a *módosító rendelkezések* elemzése, valamint az a minőségi fordulat, amely 2010-et követően három önálló rendőrség megalapítását hozta el (általános hatáskörű rendőrség, Nemzeti Védelmi Szolgálat, Terrorelhárítási Központ). További feladatul kínálkozik az Rtv. *titkos információgyűjtést szabályozó VII. fejezetének újraértelmezése* a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény tükrében. Mindezek azonban már más tanulmányba kívánkoznak.

[40] 9/2004. (III. 30.) AB határozat.

4. fejezet
A határőrség igazgatása

Sallai János – Szabó Zoltán

4.1. Az előzmények

A rendszerváltozást közvetlenül megelőző 1987–1988. évben a határőrséget illetően megemlítendő, hogy Székely János tábornok, az akkori parancsnok 1987. október 5-én jelentést küldött az akkori belügyminiszternek. Ebben elsőként szerepel az Elektromos Jelzőrendszer (EJR) lebontásáról[1] szóló javaslat. A haditechnika fejlődésével az ilyen típusú műszaki akadályok, akadályrendszerek katonai szempontból fokozatosan elveszítették jelentőségüket, ugyanakkor létrehozásuk alapelve (emberek áthaladásának meggátolása egy adott vonalon vagy területsávon) miatt a határőrizetben, a modern korban is alkalmazták a tiltott határátlépések és ezzel összefüggő más jogsértések megakadályozására.[2] Az ez évi miniszteri értekezleten Székely János egyértelmű választ adott az EJR körüli vitás kérdésekre. Az akkori belügyi vezetés Kamara János belügyminiszterrel és Földesi Jenő államtitkárral az élen már a vasfüggöny bontása, felszámolása mellé álltak.[3] Ezt követően Németh Miklós miniszterelnök és az új belügyminiszter intézkedési nyomán elindult az EJR felszámolását előkészítő munka. Ebbe a változási folyamatba illet bele az 1988. január elsején bevezetett világútlevél, amely egy teljesen új helyzetet teremtett a magyar állampolgárok számára és a határőrség részére is. Az ekkor még KB-titkár Németh Miklós is támogatta a világútlevél bevezetését, azzal a feltétellel, hogy azt úgy kell megoldani, hogy az ország adóssága ne növekedjen. A világútlevél bevezetésével megnövekedett a határőrségnek a legális határátlépést lebonyolító

[1] BM Hőr. OPK 0022/431987. sz. jelentése. Budapest, 1987. október 5-én: „Megszüntetjük az EJR-t, figyelembe véve a végbemenő társadalmi változásokat, a nemzetközi helyzet alakulását. Ez esetben új határőrizeti rendszert kell kialakítanunk, amely szintén pénzügyi, anyagi, technikai kihatásokkal jár, és megköveteli az állomány magas szintű felkészítését. Az a tény, hogy az új technikai eszköz és ennek ára ma még nem ismert, ezért ennek költségkihatását nem tudjuk megmondani. Várhatóan növekedni fog nyugati viszonylatban a tiltott határátlépések száma. Szükségessé válik a határsáv rendjének újbóli szabályozása. A BM Határőrség vezetése a társadalmi, politikai helyzet elemzése és a sokoldalú szakmai mérlegelés alapján az EJR megszüntetésében, viszont az MNK államhatárának biztonságos őrizete érdekében a feltételek szükséges biztosításával új, a járőrök szolgálatát segítő technikai eszközök rendszerbe állításában, manőverezési lehetőségeink javításában látja a megoldást."

[2] BALLA József – KUI László (2017): A határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár és határőrizetre gyakorolt hatásai. *Hadtudományi Szemle*, 10. évf. 1. sz. 223–225.

[3] Határőrség és társadalom. Záró konferencia 1994. március 11. Szabó József Jenő előadása.

feladatterhe.[4] A határőrség – a lehetőségeihez képest – gyorsan, szelektíven és kulturáltan ellenőrizte a növekvő határforgalmat. A világútlevél bevezetése egy teljesen más politikai dimenzióba helyezte a „vasfüggönyt" és a nyugati határszakasz őrizetét.

A belügyminiszter 1988. augusztus 6-án a *Népszabadságban* a következőkről tájékoztatta a közvéleményt: „A mostani helyzet – én is így látom – hosszú esztendők alatt fokozatosan érlelődött. De ténylegesen ez év elejétől gyökeresen más [...]. Ugyanakkor a Határőrség szervezete a hidegháború időszakában olyan körülmények között épült ki, amikor a határőrizetről, a határrendészetről, a határforgalom lebonyolításáról egészen másképp gondolkodtak. Aki a határ mentén él, vagy a határátkelőhelyeken megfordul, az tapasztalhatja, hogy mennyit változott a világ a Határőrségnél. De nem vitás, a mi tágra nyílt világunkban és a szinte korlátlanul szabaddá tett utazási forgalmunkban is jelen van, hogy a Határőrség a határőrizet szerve. Az államhatárok bizonyos szakaszán még valóban jelen vannak a régi idők relikviái, berendezései is. Ami pedig a Határőrség személyi összetételét illeti, nagy többségében 18–20 éves, rövid kiképzésben részesült, sorozott fiatalok látják el az útlevélkezelést. Az utazó emberek tapasztalhatják a nagy idegenforgalmú országokban, hogy ezt a munkát vérbeli profik, hivatásos szakemberek végzik. Nos, gondolom, ezekből érzékelheti, hogy nem felületi intézkedések, hanem lényegbe vágó döntések kellenek, s ezek előkészítése foglalkoztat bennünket."

A fentiek mellett más problémák is feszültséget okoztak a határőrség vezetésének: több irányból „kóstolgatták" a szervezetét, feladatrendszerét. (A zöldhatárőrizetet a HM, a határforgalom-ellenőrzést a rendőrség szerette volna magához venni a költségvetésével együtt, jelentkezett még kérőnek a Vám- és Pénzügyőrség is, amely szintén a határforgalom-ellenőrzést kívánta bekebelezni.) A támadások kivédésére a határőrség vezetése különböző alternatívákban gondolkodott. Ezekre is reagálva Kiss Kálmán ezredes[5] (a szovjet nagykövetségen, a november 7-i ünnepséget követően) a *hivatásos határőrizetre való áttérés* gondolatával állt elő Németh Miklós miniszterelnöknek. Az érveket az illetékesek elfogadták, és a gyors jogszabályalkotási folyamat eredményeként megszületett a döntés, amely szerint az elkövetkezendő években a BM Határőrség a sorozott állomány helyett hivatásos (profi) határőrökkel folytatja feladatai ellátását.[6]

A „vasfüggöny" indokoltságát kérdőjelezte meg a BM Határőrség pénzügyi anyagi főnökének a feletteséhez írt levele is. Ebben jelezte, hogy az „EJR létjogosultsága azonban ma (1988) már nem kérdéses. A jelzőrendszer és a határsáv, valamint a határvizeken meglévő korlátozások további fenntartását sem a nemzetközi helyzet, sem a belpolitikai helyzet nem indokolja. [...] Az elektromos jelzőrendszer fenntartását határőrizeti szempontok sem indokolják. [...] Az elektromos jelzőrendszer üzemeltetése nem gazdaságos, másfél év múlva teljes felújításra szorul."[7]

[4] 1988-ban a határőrség által ellenőrzött 40,5 millió személy és 11,5 millió jármű lépett át a magyar határokon. A tartalmi változásokat mutatja be BALLA József (2017): A határforgalom-ellenőrzés tartalmi változásai 1990-ig. *Hadtudományi Szemle*, 10. évf. 2. sz. 295–316.

[5] A BM Határőrség akkori törzsfőnökhelyettese.

[6] RITECZ György (2017): Határőrizet a rendszerváltástól napjainkig. In POSAN László – VESZPRÉMY László – BODA József – ISASZEGI János szerk.: *Őrzők, vigyázzatok a határra! Határvédelem, határőrizet, határvadászok a középkortól napjainkig.* Budapest, Zrínyi. 642–673.

[7] MNL OL Határőrségi iratok 1988 XIX-B-10. 22. doboz.

1988. szeptember 26-án délelőtt az Országgyűlés Honvédelmi Bizottságának tagjai Sopronba, a Határőrkerület Parancsnokságára látogattak. Ez a látogatás nem kapott országos visszhangot, csupán a *Kisalföld* 1988. szeptember 27-i száma írt róla: „Az országos parancsnok közölte a Honvédelmi Bizottsággal, hogy a határszakaszon működő elektromos jelzőrendszer politikailag, erkölcsileg, de technikailag is elavult, ezért a BM Határőrség javaslatot tesz a Minisztertanácsnak annak teljes megszüntetésére." A következő politikai esemény a Pozsgay-féle látogatás volt a nyugati határszakasz kapujában, majd a sajtótájékoztató Győrben. A hegyeshalmi forgalom-ellenőrző pont (FEP) 16 sávos betonterén folyó útlevél-ellenőrző munka nagy hatást gyakorolhatott a delegáció tagjaira. Pozsgay Imre, aki ekkor a Politikai Bizottság (PB) és a kormány államminiszteri rangban lévő tagja volt, megismerkedve a FEP, majd a zöldhatárt őrző hegyeshalmi őrs munkájával, Győrben a kerületparancsnokságon aktívaértekezleten vett részt. Itt a határőrség munkáját a következő szavakkal minősítette: „Viharos előzmények, ellentmondásos időszakok után, mostanra tudatosult a közvéleményben, hogy a Határőrség a fegyveres erők részeként nemzeti szolgálatot tölt be magas fokon, a rábízott feladatokkal politikailag és erkölcsileg azonosulva teljesíti kötelezettségeit. Nyilvánvaló, hogy ez a műszaki berendezés (EJR) technikailag, erkölcsileg, politikailag túlhaladott, s lebontása, amennyiben erről megfelelő szintű döntés születik, javítja a magyar állampolgárok közérzetét, és más országokkal kiteljesülő kapcsolatainkat is."[8]

A 350 km hosszúságban az osztrák–magyar határon felhúzott „vasfüggöny" fenntartási költségeivel 1988 végén szembesült az új miniszterelnök, Németh Miklós. A fokozódó gazdasági nehézségeinket jól ismerő miniszterelnököt az 1988. november 24-i megválasztását követően elsősorban az foglalkoztatta, hogy csak hat-nyolc napja van arra, hogy átvizsgálja az ország jövő évi költségvetésének tervezetét. A tervezett költségvetési kiadások közül takarékossági kényszerből többek közt kihúzta a nyugati határunkon álló műszaki határzár fenntartására fordítandó pénzösszeget. Erről maga a miniszterelnök beszélt a 26 évvel később megjelent interjúkötetben.[9] A miniszterelnök 1988. évi döntése felgyorsította a műszaki határzár lebontásához vezető folyamatot.

1989 elején az MSZMP Politikai Bizottsága meghozta a politikai döntést a „vasfüggöny" felszedéséről. A február 28-i politikai döntést követően meghozták a szükséges állami döntéseket. Április 18-án próbabontást végeztek Hegyeshalomnál. Május 2-án Nováky Balázs, a határőrség törzsfőnöke egy nemzetközi sajtótájékoztatón is bejelentette, hogy lebontjuk az elektromos műszaki zárat. Augusztus 1-jén a nyugati határszélen megszüntetik a zárt határsávot. Augusztus 19-én Sopron közelében a páneurópai pikniken rövid időre megnyitott határon mintegy háromszáz keletnémet állampolgár menekült át Ausztriába. Szeptember 10-én a kormány bejelenti, hogy szeptember 11-én 0 órától átmeneti időre megnyitja a nyugati határt, és lehetővé teszi a keletnémet állampolgárok kiutazását a nyugati országokba.

A határőrség életét nagyban befolyásolta, hogy hazánk 1989. augusztus 25-én csatlakozott a menekültek helyzetét meghatározó 1951. évi genfi konvencióhoz. Ugyanebben az időben döntő változás következett be a határőrség irányításában. A korábbi kettős (párt- és állami) irányítást felváltotta a csak állami irányítás.

[8] *Határőr*, 43. évf. 45. sz. 1988. nov. 4. 5.

[9] OPLATKA András (2014): *Németh Miklós.* Budapest, Helikon. 27., 28., 35.

A határőrség állománytábla szerinti létszáma 1989. december 31-én 3148 hivatásos, 1602 polgári és 17 291 sorállományú volt. A tervek szerint a zöldhatár őrizetében részt vevő 183 őrs helyett 71–73 hivatásos őrs jött létre jelentős létszám-megtakarítással. Az 525 hivatásos állományú és 6200 sorkatona helyét 1700 hivatásos határőr vette át. A határforgalom ellenőrzésében részt vevő 38 határforgalom-ellenőrző pont 72 átkelőhelyén 825 hivatásos, 400 polgári alkalmazott és 2507 sorállományú teljesített szolgálatot. Helyettük a tervek szerint 1879 hivatásos és 410 polgári alkalmazott dolgozott volna. Az átszervezés során 15 ezer sorállományú státusz leadását tervezték, helyettesítésüket 1800 hivatásossal gondolták megoldani. A hivatásos határőrök megnövekedett munkáját segítendő új módszereket és ezekhez igazodó eszközöket vezettek be (kockázatelemzés, a kockázati indikátorok és profilok alapján utas- és járműkategóriákat állapítottak meg, egyéb szelektív ellenőrzési módokat dolgoztak ki).[10]

A határőrség az *1990-es évet* Székely János vezérőrnagy Országos Parancsnok vezetésével kezdte meg, és felkészült az akkori elképzelés szerint az 1995-ig tervezett nagy átalakításokra,[11] amelyek eredményeként egy tisztán profi *hivatásos gárda* őrzi majd a magyar határokat. Ennek hatásaként a létszámot felére tervezték csökkenteni, és felkészültek a hivatásos járőrök, útlevélkezelők kiképzésére.

1990. január elsejétől a minősített esetektől eltekintve a tiltott határsértés már nem bűncselekmény, hanem szabálysértés lett. 1990-ben a határőrség szervezetszerű létszáma: 3200 tiszt, zászlós, tiszthelyettes, 1600 polgári és 17 ezer sorállományú határőr, összesen 21 800 fő volt, amely a hivatásos átszervezés következtében 1996-ra ötezer hivatásos, 1600 polgári és már csak kétezer sorkatona lehetett. Mindez magával hozta 70–75 alegység felszámolását. A hivatásos átalakítás próbahelyszíneként a legkevesebb biztonsági kockázat elvén a győri határőrkerület dunai csehszlovák–magyar vízi határszakasz őrsei jelentkeztek, és itt is valósult meg az első hivatásos őrsök létrehozása.

4.2. A határőrség 1990–1994 között

1990 májusa és *1991 decembere* közti időszak volt a rendszerváltozás első időszaka. 1990-ben ismételten felvetődött, hogy a határőrség, a határőrizet szabályozását törvényi szinten kell megoldani, amelynek kimunkálása kezdetét vette. De a törvény megszületéséig, és hatálybalépéséig hét évet kellett várni. Az első változat 1990. augusztusban készült el, „amely komplex módon tartalmazza a Határőrség helyét, szerepét, az ennek megfelelő feladatrendszert, továbbá a végrehajtás érdekében javasolt struktúrát".[12]

Az 1990 tavaszán tartott első szabad választásokat követően az új kormány első belügyminisztere a tárca átvétele után a határőrség átalakításáról, feladatairól a következőket nyilatkozta: „A katonai jellegű határvédelem katonák, tisztek feladata. A határrendészet

[10] A módszerek későbbi összegzését lásd: BALLA József (2017): Határforgalom-ellenőrzés és úti okmány hamisítás 1996–2004 között. *Hadtudományi Szemle*, 10. évf. 4. sz.

[11] *Határőr*, 1990. 1. sz. 4.

[12] Interjú Szikinger Istvánnal, a Belügyminisztérium Rendőrségi és Határrendészeti Főosztályának vezetőjével (1990). *Határőr*, 40. sz. 4–5.

semmiképpen sem katonai feladat."[13] A politikai rendszerváltozás folyamatában sor került a demokratikus jogállam kiépítésére, amely a határőrséget is érintette.

1990 májusában hivatalba lépő új kormány programja szerint szükségessé vált a határőrség feladatrendszerének, hatáskörének, illetékességének újragondolása, tevékenységének észszerűsítése és jogszabályi feltételeinek biztosítása.

A kormány 1990. augusztus 8-án tárgyalta és fogadta el a Magyar Köztársaság biztonságpolitikai koncepcióját. Tekintettel az előző évi kormányhatározatokra is, a határőrség feladatairól így ír a dokumentum: „A Határőrség sajátos feladatrendszerét úgy kell kialakítani, hogy eleget tegyen a Belügyminisztérium rendészeti jellegű biztonsági elvárásainak, ugyanakkor hatékonyan integrálódjon a Magyar Köztársaság honvédelmi rendszerébe, betöltse határvédelmi funkcióit."[14] A kormány biztonságpolitikai koncepciója elsősorban a Szovjetunió robbanásszerű felbomlásával számolt, s Jugoszláviában a demokrácia deficitjét, a demokratikus hagyomány hiányát tartotta a legnagyobb veszélyforrásnak. Számolt a nemzetközi szervezett bűnözés és a terrorizmus negatív hatásaival, a migráció erősödésével, a menekültek tömeges megjelenésével és a külföldi titkosszolgálatok hazánk elleni tevékenységének aktivizálódásával. A sorállományú mobil századok felállítását és ideiglenes fenntartását elsősorban a migráció kezelésére képzelték el. A koncepció a kettős feladatrendszerről így ír: „Ez a kettősség azt jelenti, hogy a Határőrség, mint rendészeti szerv látja el a feladatát, kikerül a fegyveres erők kötelékéből, de sorállománnyal és tartalékos állománnyal is rendelkezni fog." (Később a honvédelmi törvény és az Alkotmány módosítása ezekről a kérdésekről másképpen rendelkezett.)

A biztonságpolitikai koncepció szakmai előkészítésekor a határőrségre vonatkozó részek szakmai megalapozásában aktívan részt vett a Belügyminisztérium Rendőrségi és Határrendészeti Főosztálya és a minisztériumi irányítás alatt működő Határőrség Országos Parancsnoksága. A kormány politikai döntése visszaigazolta az előkészítő szakemberek munkáját. E biztonságpolitikai koncepción alapult a *Nemzeti Megújhodás Programja,* amelyet a kormány 1990 szeptemberében tett közzé. (A dokumentum végső tervezetét a Miniszterelnöki Tanácsadó Testület szerkesztette.) A következő évek fő irányait kijelölő program „liberalizált és humánus, ugyanakkor hatékony határvédelem" kiépítését célozta. Emellett szükségesnek tartotta a „határrend fenntartását sértő vagy veszélyeztető cselekmények megelőzését, az államhatárral kapcsolatos bűncselekmények, a kábítószer-, az ember-, fegyver-, lőszer- és árucsempészés, illetve az illegális bevándorlás felderítését és megakadályozását; külföldi államok bármilyen agressziójának, vagy a nem államilag szervezett külföldi csoportok ellenséges tevékenységének megakadályozását". Ezen célokhoz igazodóan a kormány ki akarta fejleszteni a határforgalom-ellenőrzés új, korszerű – szelektív – rendjét.[15]

Ez évben előirányozták a sorkatonasághoz kötődő határőrtisztképzést. 1990. március 1-jén a győri határőrkerület dunai (vízi) őrsei áttértek a hivatásos határőrizetre. Ez szükségessé tette az állományba kerülők képzését. Körmend székhellyel 1990. október 1-jén létrehozták a Határrendészképző és Továbbképző Intézetet. Az év végén fontos vezetői változásra került sor. Határozatlan időre kinevezték az addigi megbízott parancsnokot, Nováky Balázst.

[13] Interjú Horváth Balázzsal (1990). *Határőr*, 21. sz. 4–5.

[14] *A Magyar Köztársaság biztonságpolitikai koncepciója* (1990).

[15] *A Nemzeti Megújhodás Programja* (1990). 165–166.

Az 1991. évi történések a legmerészebb prognózisokra is rácáfoltak. Az illegális határátlépések száma 210%-kal emelkedett, a határőrség 221 embercsempészt fogott el, a személyforgalom a határátkelőhelyeken meghaladta a 102 millió főt, míg a járműforgalom volumene több mint 28 millió volt. Több mint 223 ezer jogsértő személyt fordítottak vissza a határátkelőhelyekről, és 10 019 ideiglenes védelmet kérő személy ügyét rendezték, jelentősen csökkentve ezzel a migrációs nyomást.

Felmerült, hogy sem a zöldhatár őrizetét, sem a határforgalom ellenőrzését nem lehet már a korábbi módszerek alapján végezni. Az 1991. évet értékelő beszámoló rámutatott: „Összességében megállapítható, hogy a Magyar Köztársaság államhatárán, illetve annak térségében olyan határrendészeti és védelmi viszonyok alakultak ki, melyek szerves összefüggésben állnak a nemzetközi migrációs folyamatok felerősödésével, a környező országokban zajló átalakulással és hazánk tranzit, regionális központi és egyben »puffer« szerepének kirajzolódásával. [...] [E]gyre nagyobb csoportokban megjelenő határsértőkkel szemben csak járőrszolgálattal, illetve járőrtevékenységgel hosszú távon sikerrel nem lehet felvenni a harcot, ezért differenciáltan további járőrcsoportok (manővercsoportok), valamint akciószakaszok és századok (esetleg zászlóaljak) felkészítése és szükség szerinti bevetése jelenthet megoldást."[16]

A határőrség a kialakult jugoszláv (polgár)háborús helyzet kezelésére a déli határszakaszra csoportosította át az erőit, és megszigorította a határforgalom ellenőrzését. (1990. június 20-án a Jugoszláv Néphadsereg megtámadta Szlovéniát, a szerb támadások miatt megnövekedett a hazánkba tömegesen menekülők száma; 1991. október 27-én bombatalálat érte Barcs területét.) A jugoszláv polgárháború új helyzetet teremtett a térségben, és a magyar politikai vezetésnek új biztonsági kockázatokkal kellett számolnia. Ez hatással volt a határőrség tevékenységére, szervezetére is. Lelassította a rendészet irányába történt lépéseket, és ismét előtérbe helyezte a határőrség katonai feladatait.

1991-ben a határrendészeti képzés Rendőrtiszti Főiskolán történt beindítása mellett visszatértek a Kossuth Lajos Katonai Főiskolán már korábban felszámolt katonai jellegű tisztképzéshez. A helyzet kezelése indokolta, hogy a hivatásos szervezetre történő áttérés mellett a sorozott állomány átcsoportosítása révén létrehozzák az akkor még akciórendészeti századok névre keresztelt, később határvadász névre hallgató alakulatokat. Ezek a sajátos jogállású kötelékek voltak hívatottak arra, hogy az államhatárt szükség esetén azonnal le tudják zárni. Emellett a határőrségnek fokozni kellett az együttműködését a rendőrséggel, honvédséggel, a Nemzetbiztonsági Hivatallal és a Menekültügyi Hivatallal. 1991-ben az országos parancsnok intézkedésével újraszabályozták a határőrség fegyverhasználatát. A fentiek indokolták a későbbi alkotmánymódosítást, hogy a határőrséget fegyveres erőként is alkalmazhassák.

A 90-es évek elejétől Magyarország az illegális migráció szempontjából tranzitországgá vált. A Szovjetunió szétesése, a vasfüggöny lebontása, a jugoszláv polgárháború mind-mind katalizátorként hatottak a migrációra. Ebben a helyzetben a határátkelőhelyeken és a zöldhatáron egyaránt felerősödött az ember- és árucsempész tevékenység. A legális határforgalom meghaladta évente a százmillió főt, eközben az illegális határátlépések száma is magas volt, közel 30 ezer főt tett ki.

[16] *Jelentés a Határőrség 1991 évi munkájáról* (1992).

Ahogy már utaltam rá, Magyarországon megnövekedett a külföldiek száma, illetve további nagyarányú migrációs mozgásokról volt információ. A nagyobb számban legálisan Magyarországra érkezett külföldi állampolgárok szállásra, ellátásra fordítandó anyagi fedezettel nem rendelkeztek, illetve cselekedeteikkel sértették, veszélyeztették hazánk közbiztonsági helyzetét. Erre reagálva 1991. október 4-én éjféltől megszigorították a külföldiek beutazását és az országban való tartózkodásnak a feltételeit, s ennek végrehajtása döntően a határőrség[17] személyi állományára hárult. A határőrség együttműködött a rendőrséggel, a vám- és pénzügyőrséggel és a Nemzetbiztonsági Hivatal munkatársaival.

A határőrségnél mindent számításba véve 1991 végén 12 447 sorállományú teljesített szolgálatot. A rendszerváltozás során a határőrség személyállományában is megjelent a bizonytalanság. 1991 év elején tartott éves értekezlet során Boross Péter belügyminiszternek a következő mondataival sikerült az állományt megnyugtatnia: „Minden félreértést eloszlatandó szeretnék néhány dolgot leszögezni. Engem például nem érdekel, hogy ki szerezte diplomáját a Szovjetunióban, vagy ki viselt tisztséget az elmúlt rendszerben. Ha intelligens és művelt, akkor látta, mitől és hogy jutott csődbe az elmúlt rendszer, s hogy az az út járhatatlan és követhetetlen. Aki művelt és intelligens, nyitott szemmel járta maga útját az bizonyára képes lesz jól dolgozni a maga helyén a jövőben. A megítélésnek a szakmai teljesítmény az elsődleges kritériuma. Szeretném tehát, ha minden korábbi találgatásokból adódó bizonytalanságnak véget vetnénk, hogy aki a szakmai és erkölcsi követelménynek megfelel, az nyugodtan és magabiztosan dolgozhat."[18]

Az 1992. év az előrejelzéseknél is békésebb, nyugodtabb volt. Csökkent a határforgalom, jelentősen csökkent a tiltott határsértés, annak kísérletének és az egyéb bűncselekményeknek a száma (19,8% csökkenés – 23 925 fő). A személyforgalom százmillió alá csökkent, míg a járműforgalom meghaladta a 28 milliót. A határőrök 581 embercsempészt fogtak el. Az Idegenrendészeti Központban 12 915 külföldi ügye rendeződött. A tervezett 28 akciószázadból 19 már felállt és diszlokált. Együttműködési gyakorlatok sorát tartották a Magyar Honvédséggel és a rendőrséggel. (A legnagyobb problémát az akciószázadok fegyverzete okozta, a feladatok ellátásához rossz minőségű és kevés fegyver állt rendelkezésre.)

Jelentős változások történtek a szervezetrendszerben. 1992. március 1-jétől minden kerületparancsnokság átállt az igazgatósági szervezetre, ami jelezte, hogy a határőrség elkötelezett a katonairól a rendészeti jellegre való áttérés iránt. Az őrsök helyett kirendeltségek lettek. A határőrség háttérintézményeként folytatta tovább oktató tevékenységét a ZMNE Határőr Tanszék, a RTF Határrendész Tanszék és a KLKF Határőr Tanszék.

A képzés területén előrelépés volt, hogy a Zrínyi Miklós Katonai Akadémián beindult az egyéves törzstiszti képzés. A Kossuth Lajos Katonai Főiskolán visszatértek a négyéves képzésre, és megkezdték az akciószázadok tisztjeinek képzését. A Rendőrtiszti Főiskolán megalakult a Határrendészeti Tanszék, és megkezdte a határrendésztisztek képzését. A határőrség védőszentjéül Szent Lászlót választották, akinek névnapján 1992-ben megtartották az első határőrnapot.

[17] Együttműködve a rendőrséggel, Vám- és Pénzügyőrséggel, Nemzetbiztonsági Hivatallal.

[18] A tekintély a teljesítmények függvénye. Parancsnoki értekezlet a BM Határőrségnél (1991). *Határőr*, 1. sz. 4–5. (1991 végén a határőrségnél 3 651 hivatásos, 1 859 polgári alkalmazott volt.)

A határőrség mindennapi szolgálati tevékenysége mellett fontos figyelem hárult a határőrség tevékenységét is meghatározó rendőrségi, határőrizeti és idegenrendészeti törvények előkészítésére. Ezek közül leghamarabb az idegenrendészeti törvény megszületésének volt realitása, amely a 90-es évek elejétől a felerősödő migráció, valamint a külföldiek magas számú jelenléte és kétes tevékenységük miatt a fókuszpontban volt. A külföldiek beutazását, tartózkodását, bevándorlását szabályozó törvény a határőrség számára új jogköröket teremtett. A törvény következetesen érvényesítette a beutazókkal szemben, hogy akik hazánk területére lépnek, rendelkezzenek az ellátásukra megfelelő anyagi fedezettel, nem jelenthetnek veszélyt országunkra vagy polgárainkra, ugyanakkor nem zártuk le hermetikusan az államhatárokat. A jugoszláv polgárháború miatt a katonai jelleget is erősíteni kellett ebben az időszakban. Az akciószázadokat ellátták lövészfegyverek mellett korszerű harckocsi-elhárító és légvédelmi fegyverekkel is.

A határőrség helyzetét a születendő honvédelmi törvény is nagyban befolyásolta. Ennek lényege, hogy rendészeti, rendvédelmi vagy katonai szervezet legyen a határőrség, amelynek kettős jellege folyamatosan kitapintható volt. Az idegenrendészeti törvény megjelenésével a határőrség *rendészeti feladatköre* főleg az alábbi területekre terjedt ki:

- az államhatárral összefüggő jogsértő cselekményen tetten ért személyekkel szemben való eljárás;
- idegenrendészeti feladatok végrehajtása, idegenrendészeti intézkedések foganatosítása;
- személyek átadása, átvétele az országhatáron;
- határőrség menekültekkel, menedékesekkel, tranzitálókkal kapcsolatos feladatai;
- határforgalom ellenőrzése.

Az 1992-es évet értékelő parancsnoki értekezletre 1993. február 10-én került sor, amelyen megjelent Boross Péter belügyminiszter úr is. Nováky Balázs vezérőrnagy a helyzetértékelés alapján prognózist adott az 1993-as évre vonatkozóan: a szerb–horvát konfliktus miatt harci cselekmények államhatáron való áttevődésével, a polgári lakosság tömeges menekülésével, a migráció folytatódásával számolt. A határforgalom várható növekedésével kapcsolatban a jogellenes cselekmények emelkedésével a nemzetközi szervezett bűnözés erősödésétől tartott. Fő feladatként a hivatásos határőrizetre való áttérést, a határőrizeti törvény elfogadása esetén az abból adódó feladatok végrehajtását jelölte meg. Boross Péter miniszter úr amellett, hogy elismerte a határőrség munkáját, a feladatrendszer körül kialakult polémiákra reagált. „Tudjátok, hogy a honvédelmi törvény tervezetébe bekerült – amiről a tábornok úr is szólt – a rendészeti szerv, amelyik úgymond reguláris alakulatot vagy akciószázadot is működtet. Jóslok, urak. Nem fogadják el. Ez az utolsó év a választásoknál, kétharmados törvényt a jó isten se gyömöszöl át a parlamenten, de ha jó részét átgyömöszöli, azt, hogy a Határőrség rendészeti szerv legyen, ez alkotmánymódosítást igényel, alkotmánymódosításnál a parlament kétharmada kell."

1993 elején a délszláv helyzet továbbra is aggodalomra adott okot. A határőrség parancsnoka 1993. február 3-án jelentést terjesztett fel a belügyminiszternek a délszláv térségben kialakult helyzetről. Részlet a jelentésből: „A »Baranya-háromszög«-ben kialakult helyzet következtében várható volt harci cselekmények kiújulása és a horvát lakosság tömeges menekülése, valamint a horvát csapatok által magyar területek igénybevétele (menekülés vagy egyéb manőverek) [...] [M]indezek alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy számolunk

a közeljövőben a Dráva–Duna közötti határszakaszon az előző évihez hasonló, de intenzívebb veszélyhelyzet kialakulásával, melynek során tömegesen várható a lakosság magyar területre történő menekülése. Számolni kell átsodródó fegyveres tevékenységgel, fegyveres csapatok esetleges betörésével is, de mindenképpen átlövésekkel, súlyos határrendsértésekkel."[19] A jelentésben a szükséges intézkedések között a határőrség az alábbiakra tett javaslatot: járőrcsoportok szervezése, a határ lezárása, akciószázadok 4, 12, 24 órás készenléte, a határ menti magyar települések déli kijáratainak lezárása, az önkormányzatok értesítése.

A határőrség szervezésében (a Rendőrtiszti Főiskolán) egy nemzetközi tudományos konferenciát rendeztek a Hanns Seidel Alapítvány támogatásával. Ez a konferencia alapozta meg azt a húsz éven keresztül tartó nemzetközi fórumot, amelynek elnökségét és titkárságát a határőrség adta. A konferencián bajor, bolgár, horvát, lengyel, magyar, német, román, szlovák, szlovén, ukrán (határrendőr-, rendőr-) határőr-delegáció vett részt. A delegációt vezetők közös nyilatkozatot fogadtak el: „A migrációs folyamat feltartóztatása és a nemzetközi szervezett bűnözés elleni hatékony küzdelem fontossá teszi az egyes országok határrendészeti szerveinek együttműködését általában Európában, de különösen Közép- és Kelet-Európában."[20]

Magyarország a délszláv válság miatt szerencsére nem keveredett háborús konfliktusba. *1994. év elején tartott* parancsnoki értekezleten az új belügyminiszter, Kónya Imre azonban óvatosságra intett: „országaink határa mellett háború dúl. Ez többféle feladatot ró az országra és a határőrökre. Kiemeli annak jelentőségét, hogy igenis megvan a veszélye annak, hogy a háború átcsaphat Magyarországra."[21] 1994-ben a határőrség megtette a szükséges intézkedéseket, a kirendeltségeket megerősítette a határvadászszázadok állományával, Kiskunhalason a határszakasz teljes hosszában műszaki árkot építettek ki a kamionkitörések és a zöldhatáron gépjárművel való csempész tevékenység megakadályozására. Körmenden a Határrendészképző és Továbbképző Intézetben megkezdődött a korábbi szakok mellett az akciószakasz-parancsnoki és a zászlósképzés. 1994-ben folytatódott a hivatásos határőrizetre való átállás: Sopron, Zalaegerszeg, Orosháza és Nyírbátor kivételével mindegyik igazgatóságon hivatásos állomány teljesített szolgálatot.

[19] 2-1/08/93. számú jelentés a belügyminiszternek a Baranya-háromszögben kialakult helyzetről.
[20] „Határőrségek az egyesülő Európában" Konferencia – Budapest. 1993. 06. 08–09.
[21] Kónya Imre belügyminiszter beszédéből idézet – Évértékelő értekezlet a Határőrségnél. Budapest. 1994. 02. 07.

5. fejezet
A tűzoltóság és a katasztrófaelhárítás igazgatása

Bukovics István – Valu Ferenc

5.1. A történeti előzmények

A rendszerváltoztatás tűzoltósági víziójának *történeti alapjai* között kiemelést érdemel a magyar polgári fejlődés elején, 1870-ben megalakult Magyar Tűzoltó Szövetség. Gróf Széchenyi Ödön 1870-ben kezdeményezte a hivatásos tűzoltóságokon alapuló tűzvédelmi rendszer kiépítését. 65 éves küzdelem után 1936-ban Magyarország Országgyűlésének Képviselőháza és Felsőháza elfogadta az 1936. évi X. törvénycikket a tűzrendészet fejlesztéséről. E törvénycikk rendelkezett többek közt arról, hogy:

- a törvényhatósági jogú és a megyei városok hivatásos önkormányzati tűzoltóságot kötelesek felállítani;
- az önkormányzati tűzoltóparancsnokok tagjai az illetékes képviselő-testületnek;
- a nagy ipari és mezőgazdasági üzemek saját tűzoltóságok felállítására kötelezhetők;
- tűzrendészeti ügyekben I. fokon a járási főszolgabíró, a polgármester vagy a budapesti kerületi elöljáró, II. fokon a törvényhatósági jogú megyei önkormányzat első tisztviselője, III. fokon pedig a belügyminiszter jár el;
- a belügyminiszter az országos tűzrendészeti főfelügyelő útján látja el a tűzoltóságok felügyeletét;
- a szervezett tűzoltóságoknak tűzoltószövetségbe kell tömörülniük;
- a biztosító magánvállalatok kötelesek tűzrendészeti járulékot fizetni;
- a tűzvédelmi szervezeteknek figyelemmel kell lenniük a légitámadás elleni védelem követelményeire.

A második világháború befejezését követően a tűzoltóság és a tűzrendészet újjászervezéséről a 10280/1945. M. E. számú rendelet intézkedett, amely hatályon kívül helyezte az 1936. évi X. törvénycikket, és megszüntette a háború előtti tűzoltóságokat és tűzrendészeti felügyelőséget, valamint a Magyar Országos Tűzoltó Szövetséget. Az államosítási fordulat az 5090/1948. Korm. rendelettel következett be. A kormányrendelet szerint *állami tűzoltóságok* látják el a tűzoltási és tűzvédelmi feladatokat. A tűzvédelmi hatósági jogköröket az illetékes tűzoltóparancsnokok vették át.

A rendszerváltozást megelőzően a tűzvédelem és a tűzoltóság feladat-, szervezeti és szabályozási rendszere az 1970-es évek elejére teljesedett ki, és az 1990-es évekig csak apróbb módosítások történtek. A BM miniszterhelyettes csak az országos rendőrfőkapitány

útján gyakorolta az irányítást, külön szervezeti egység nem működött a minisztériumban. 1956-ig a megyei tűzoltó-parancsnokságok parancsnokai a megyei rendőrfőkapitány beosztottjai voltak, 1957. január 1-jével lett a megyei parancsnokság az országos tűzoltóparancsnok alárendeltje. Az állami tűzoltóságok területi szervei 1972. január 1. napjától az illetékes tanács irányítása alá kerültek. A fővárosi és megyei tanácsok – a BM Tűzoltóság Országos Parancsnokság parancsnoka véleményének kikérésével – tűzoltóságok szervezése, összevonása, megszüntetése ügyében dönthettek. (A pártirányítást az illetékes területi pártbizottságok Közigazgatási Adminisztratív Osztálya látta el.) Mindezen változások új szabályozást igényeltek. A tűz elleni védekezésről és a tűzoltóságról szóló 1973. évi 13. törvényerejű rendelet szerint megmaradt a tűzoltóságok három típusa; az állami, az önkéntes és vállalati tűzoltóságokról rendelkezett. Az állami tűzoltóságok területi egységeit tanácsok vették át. A hatósági jogkör szabályait az 1957. évi IV. törvény (Áe.) szerint állapították meg. A szabálysértési ügyintézés a tanács szabálysértési osztályára került át. A tűzoltóság központi szerve a *BM Tűzoltóság Országos Parancsnoksága* volt. A tanácsi tűzoltóság illetékességi területén jogosult volt minden tűzvédelmi ügyben eljárni. A tanácsi tűzoltóság hatósági jogkörét a törvényerejű rendelet végrehajtására kiadott 14/1973. (VI. 2.) MT rendelet taxatíve felsorolta, szakhatósági jogosítványa az Áe. szerint alakult. A 4/1974. (VIII. 1.) BM rendelet a szakmai feladatokat határozta meg. Rögzítette a tűzoltóságok tagozódását, a tanácsi és tűzvédelmi hatósági feladatokat, valamint létesítési és használati szabályokat írt elő. 16 év elteltével a tűz elleni védekezésről és a tűzoltóságról szóló 3/1980. (VIII. 30.) BM rendelet a 14/1974. BM rendeletet hatályon kívül helyezte, és újraszabályozta az előző rendeletben foglaltakat. A létesítési és használati szabályok a 4/1980. (XI. 25.) BM rendelettel hatályba léptetett Országos Tűzvédelmi Szabályzatában jelentek meg.

A rendszerváltoztatást megelőző években a polgári védelemért felelős miniszter a honvédelmi miniszter volt, aki ezt a feladatot a Honvédelmi Minisztérium államtitkára útján gyakorolta. Az operatív feladat meghatározását és a koordinációt a MN Vezérkar Hadműveleti Csoportfőnöksége végezte. A polgári védelem központi szerve a Polgári Védelem Országos Parancsnoksága (PVOP), vezetője az országos törzsparancsnok volt. Területi szinten a megyei, fővárosi, helyi szintű járási, városi honvédelmi bizottságok működtek, amelyek vezetői az illetékes tanács elnökei voltak.

Az ágazati minisztériumokban és országos hatáskörű szerveknél osztály- vagy főosztályszintű szervezetek látták el a honvédelmi és ezen belül a polgári védelmi feladatokat. Ebben az időszakban a polgári védelemmel hivatásszerűen 450 hivatásos és 900 polgári alkalmazott foglalkozott, valamint a haderőcsökkentési intézkedések után 140 fős sorállományú vezetésbiztosító és kiszolgáló század.

1988 fontos fordulópont volt a polgári védelem működésében: összevonták a PVOP és a Hátországvédelmi Alakulatok Parancsnokságát Hátországi és Polgári Védelmi Parancsnokság megnevezéssel. A PVOP-t – integrálódva az új szervezetbe – PV Főnökség néven szervezték meg. Fontos momentum volt továbbá az 1989. évi 20. törvényerejű rendelet megjelenése, a háború áldozatainak védelmére vonatkozóan Genfben 1949. augusztus 12-én kötött Egyezmények I. és II. kiegészítő jegyzőkönyvének kihirdetéséről. (E jogszabály értelmezése és alkalmazása a későbbiek során óriási vita tárgya lett.) A rendszerváltoztatás előtti időszakban a mai értelemben vett egységes katasztrófavédelmi rendszerről nem beszélhetünk. Egyes ágazatoknál kialakított, rendszerint elkülönülő, többnyire zárt rendszerű módszereket alkalmaztak, amelyek az idők során nem adtak már megfelelő válaszokat, nem

voltak adekvát reakciók az érzékelhetően megváltozott társadalmi, gazdasági és természeti kihívásokra.

Az akkori jogszabályok nem mindig definiálták a fogalmakat, és a feladatok sem voltak elhatárolva, tisztázva. A tűzoltóság például feladatul kapta a műszaki mentésben való közreműködést, segítségnyújtást, de nem határozták meg, ki a felelős, kivel kell együttműködni, kinek kell segítséget nyújtani. A BM Tűzoltóság Országos Parancsnoksága (a továbbiakban: TOP) többször kezdeményezte a problémakör napirendre tűzését, és javaslatokat is előterjesztett, amelyek egyik következményeként 1985-ben a kormány munkabizottság létrehozását rendelte el. A munkabizottság feladata volt, hogy mérje fel a hazánkban előforduló veszélyes anyagok, hulladékok mennyiségét, a veszélyes tevékenységek körét, az elhárításba beavatkozó szerveket és erőket, a katasztrófaelhárítás jogszabályi körülményeit. Ismereteink szerint a bizottság javaslatait vették figyelembe. Ilyen kezdeményezésnek tekinthető továbbá a Honvédelmi Bizottság 136/1986. sz. határozata, amelyben a Belügyminisztériumot jelölte ki az ipari és természeti katasztrófák kezelésével kapcsolatos kutatások összehangolására, a javaslatok kidolgozására. De érdemi, tudományos igényű javaslatok nem születtek. Erre az időszakra esett a szakterület és gyakorlatilag az egész világ biztonságát befolyásoló katasztrófa, az 1986 áprilisában Csernobilban történt atomerőmű-baleset. Ennek a katasztrófának következményei és tanulságai témánk szempontjából azért is érdekesek, mert az akkor működő Atomerőművi Kormánybizottság, az Operatív Törzs, a Tudományos Műszaki Tanács (MT), a későbbiekben megalakult Nukleárisbaleset-elhárítási Kormánybizottság mintájául szolgált a ma is működő katasztrófavédelmi szervezeti rendszernek.

Ennek az időszaknak egyik kiemelkedően fontos döntése volt, hogy a kormány napirendre tűzte a Magyar Népköztársaság védelmi alapelveiről és a Varsói Szerződésben való közreműködésről szóló előterjesztést, amelyben áttekintette az új helyzethez igazodó polgári védelmi feladatokat, és úgy döntött, hogy a *polgári védelem irányítását* a továbbiakban *a BM lássa el,* ami végrehajtásának határidejeként 1990. június 30-át jelölte meg. A polgári védelem igyekezett kivonni magát a politikai csatározásokból, és a napi szakmai rutinfeladatokra koncentrált. Az MT határozata azonban új helyzetet teremtett. A parancsnoki törzs többsége támogatta a BM-hez való átszervezést annak reményében, hogy újból önálló parancsnokságként visszaszerzik szervezeti önállóságukat. Néhányan azonban felvetették aggályukat, hogy a BM-hez való átkerülés tulajdonképpen első lépcsője a tűzoltósággal való integrációnak, ami álláspontjuk szerint a jelenleginél is nagyobb presztízsveszteséggel járna. Mint később látszik, nem volt alaptalan a pesszimisták aggodalma. A BM TOP mindeközben megpróbált elébe menni az eseményeknek. A parancsnokságon ekkorra már megszerveztek egy katasztrófavédelmi osztályt, amelynek feladata a szakterületen jelentkező hiányok feltárása, elgondolások, javaslatok készítése a jogszabályi megoldásokra, taktikai elvekre és műszaki fejlesztésekre. Előkészítettek egy magyar–osztrák kölcsönös segítségnyújtási államközi egyezményt a katasztrófák, súlyos balesetek és szerencsétlenségek kezelésére. Az egyezménytervezet tartalmazta a tudományos és műszaki információk cseréjét, kölcsönös kutatások végzését és közös továbbképzések lehetőségeit. Ezzel párhuzamosan a Nemzetközi Tűzoltó Szövetség éves ülésének napirendjére a Magyar Nemzeti Bizottság javasolta a veszélyes anyagokkal összefüggő katasztrófák elhárításának témakörét, amelyet a szövetség el is fogadott.

A BM TOP 1990 tavaszán három ötfős munkabizottságot hozott létre azzal a feladattal, hogy készítsenek javaslatok az *Elgondolások a tűzoltóság jövőjéhez* tárgyban. A bizottságok

tagjai gyakorló megyei, városi parancsnokok és ambiciózus beosztott tisztekből álltak, állományon kívüli szakembert vagy tudományos kutatót nem kértek fel. Tekintettel arra, hogy a BM TOP vezetése többé-kevésbé ismerte a felkértek szakmai álláspontjait, úgy csoportosították őket, hogy a nagyjából azonos platformon lévők egy bizottságba kerüljenek. Így alakult ki egy reformbizottság, egy nagyon konzervatív beállítottságú és egy semlegesnek tekinthető véleményű munkacsoport. A reformbizottság tagjai és javaslatai kerültek a későbbiekben előtérbe. Az úgynevezett reform munkabizottság – felhasználva szakszervezeti javaslatokat és egyéb bizottságon kívüli anyagokat – öt problémakörrel foglalkozott. Ezek a tűzoltóság önkormányzatisága, a hatósági jogkör vs. szakértői rendszer, a polgármester hatásköre, a biztosítók szerepe és a gazdasági vállalkozók felelőssége. Bár a bizottsági jelentések parancsnoki értekezleten napirendre kerültek, ott érdemi döntésekre nem került sor, annyiban mégis fontosak voltak ezek az anyagok, hogy a tanulmányok elemei és több témája a későbbi előterjesztésekben és például az országos parancsnoki pályázatokban visszaköszöntek.

5.2. A tűzoltóság és a katasztrófaelhárítás 1990–1994 között

1990. május 23-án megalakult az Antall-kormány és Horváth Balázs vezetésével az új Belügyminisztérium. A minisztérium szervezetét és feladatait szabályzó utasításban a közigazgatási államtitkár közvetlen alárendeltségébe tartozó rendészeti helyettes államtitkár irányítása alatt létrehozták a *Polgári Biztonsági Főosztályt,* valamint országos parancsnokságként a *Tűzoltóság Országos Parancsnokságát* és a *Polgári Védelem Országos Parancsnokságát.* Továbbá a TOP kompetenciájába utalták a nem felsőoktatási szintű oktatási intézményeket, így a Tűzvédelmi Oktatási és Kutató Intézetet is. Ezzel az utasítással a két országos parancsnokság önállósodott, kikerültek a minisztérium szervezetéből.

Horváth Balázs 1990. decemberi felmentését követően Boross Péter vette át a minisztérium vezetését. Ezen időszak említésre méltó eseménye volt még a Magyar Országos Tűzoltó Szövetség megszervezésének vagy, ahogy akkor mondták, újjászervezésének előkészítése. A tavaszi előkészületek ugyan elhúzódtak, de a Magyar Tűzoltó Szövetség alakuló közgyűlésére 1990 októberében Balatonfüreden sor került. A rendezvény fővédnöke és legfőbb támogatója Horváth Balázs belügyminiszter volt, és formálisan a BM TOP vezetése is támogatta. Ez a támogató együttműködés 1990 decembere után megtört, mivel Boross Péter miniszter inkább a BM TOP parancsnoki csapatára támaszkodott, akik ezt érzékelve a Magyar Tűzoltó Szövetséget és annak akkori vezetőit ellenzékként kezdték kezelni. A BM vezetésében a szakterületet érintően hangsúlyeltolódások következtek be.

Megalakult az Országos Tűzoltó Szövetség, de párhuzamosan erős jogosítványokkal megmaradt a BM TOP is. Lényegében országos szinten *hármas irányítás alakult ki:* a minisztériumi főosztály és a TOP, amelyek gyakran egymástól igyekeztek elvonni a feladat- és hatásköröket, harmadikként az országos szövetség igényt tartott arra, hogy bizonyos állami feladatokat és ehhez finanszírozást is megkapjon, és ezeket társadalmi szervként lássa el.

A szakterületen a *Nemzeti Megújhodás Programja* jelölte ki a továbbfejlesztés fő irányait. Ebben a tűzvédelem, a polgári védelem és a katasztrófavédelem szakterületeit különítették el. A dokumentum az önkormányzati és az önkéntes tűzoltóságok rendszerének kiépítését és kiteljesítését preferálta. A program megemlíti a technikai fejlesztés és az oktatás fontosságát, a biztosítási rendszer ösztönző hatásának hiányát. A program előirányozza a feladatok teljes körű jogszabályi rendszerezését, a tulajdonosként funkcionáló gazdálkodó szervek felelősségét, a tűzvédelem önkormányzatokhoz való szorosabb kötődését, a szükséges decentralizáció gyorsítását. A polgári védelmi feladatokat és célkitűzéseket érintve a program röviden összefoglalta, hogy a polgári védelem fő feladata a háborús konfliktusokra való felkészüléssel összhangban a genfi konvencióban meghatározott védelmi tevékenység szervezése, irányítása és végrehajtása, továbbá a természeti és civilizációs katasztrófák megelőzésében és következményeinek elhárításában való közreműködés.

Az új modell kialakítása során fontos politikai és szakmai döntés volt, hogy a tűzoltóságot kivonták a terrorcselekmények felszámolásával kapcsolatos feladatokból. Ez idáig a terrorcselekmények megelőzése, felderítése, megakadályozása és a felszámolása a BM egész személyi állományának alapvető politikai és szolgálati kötelezettsége volt. Az állami tűzoltóság kötelezettsége volt a rendelkezésre álló eszközökkel és erőkkel segítséget nyújtani és hatékonyan közreműködni a terrorcselekmények megakadályozásában, elhárításában és felszámolásában. (Ez a belső politikai indíttatású eseményekre is vonatkozott.)

A minisztériumban a *Polgári Biztonsági Főosztály* feladata lett a kormány programjában meghatározottak ágazati feladatokra való bontásának előkészítése, tervezése, a végrehajtás felügyelete, ellenőrzése. Tekintettel arra, hogy a főosztálynak nem volt elődszervezete a minisztériumban, többségében kívülről került sor a személyi állomány toborzására. Az új munkatársak a legkülönbözőbb szervezetekből kerültek a minisztériumba. Jellemző volt, hogy az újonnan bekerült munkatársak radikális, gyors intézkedéseket, döntéseket javasoltak, míg a régebbi minisztériumi dolgozók az óvatosabb haladást támogatták.

Munkaviszonyukat tekintve voltak polgári alkalmazottak, hivatásosok és nyugállományúak, akik többsége ezt megelőzően nem is ismerte egymást. Mindez nem könnyítette meg a frissen kinevezett főosztályvezető, Deák Péter helyzetét, aki kiváló civil jogászként, de tűzvédelmi és polgári védelmi tapasztalatok hiányában kevésbé tudott eredményes lenni.

A szakterületre vonatkozóan ezen időszak fontos változása a nemzetközi nyitás volt. Ezek közül kiemelést érdemel a németországi tartományok – Baden-Würtemberg, Rajna-Pfalz –szakembereinek látogatása és több hónapos konzultációi, de a magyar szakemberek is lehetőséget kaptak külföldi konzultációkra, konferenciákon való szereplésekre. Köszönetre méltó szerepe volt a Magyar Máltai Szeretetszolgálatnak és vezetőjének, Kozma Imrének, továbbá a Német Máltai Segítőszolgálat vezetőjének, Csilla von Bösenlagen asszonynak, akik az együttműködésbe bekapcsolták a német kormány tagjait is. Az együttműködés eredményeként nemcsak szaktanácsadók cseréjére került sor, hanem adományozásra is, Magyarország közel harminc tűzoltó gépjárművet kapott.

A szakterület első fontos jogszabálya az 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról, amely a következőket határozta meg: „A települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen: [...] gondoskodás a helyi tűzvédelemről, a közbiztonság helyi feladatairól." Ez a törvény lényegében előkészítette az úgynevezett hatásköri törvényt, amely letette az önkormányzati tűzoltóságok alapjait.

A minisztérium vezetése már 1990 augusztusában elkezdte a szakterületre vonatkozó jogszabályok előkészítését. Részlet az 1990. augusztus 10-i miniszteri értekezlet emlékeztetőjéből: „A katasztrófaelhárítási (polgári védelmi) törvény előkészítése nem halad kellő ütemben, ezért legkésőbb két héten belül prekoncepció készüljön, lehetőleg figyelembe véve a külföldi megoldásokat (német, osztrák), ezeket telexen indokolt bekérni. Koncepció

készüljön, ez kerüljön vitára, ha ebben megegyezés történt, akkor lehet csak szövegezni. A koncepció VIII. hó 24-re kerüljön miniszteri értekezlet elé." Sajnálatosan ezt a feladatmeghatározást nem hajtották végre.

A tűzoltóság 1990–1994 közötti történetét – saját értékeléseivel ellátva – Gombor István százoldalas kiadványban részletesen feldolgozta.[1]

Az 1991. évben több fontos változtatásra került sor.

Az 1991. évi XX. törvény a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköréről szóló jogszabályban lett meghatározva. Ez az úgynevezett hatásköri törvény módosította az 1973. évi 13. törvényerejű rendeletet, és az alábbi fontosabb rendelkezéseket tartalmazta:

„10. § (3) A hivatásos tűzoltóság rendészeti szerv, központi szakmai irányító szerve a BM TOP a belügyminiszter irányítása alatt működik, területi feladatait a megyei, fővárosi állami tűzoltó parancsnokság látja el. (4) A tűzoltás és a műszaki mentés – az önkormányzati tűzoltó parancsnokságok székhelye szerinti városi, megyei jogú városi, fővárosi önkormányzat kötelező közszolgáltatási feladata. 12. § (1) Az önkéntes tűzoltóság társadalmi szervezetként működik, ennek tisztségviselőjét az önkormányzati képviselő testület az önkéntes tűzoltóság parancsnokának jogkörével ruházhatja fel. 15. § (1) Tűzvédelmi hatósági jogkörben a tűzoltó parancsnokság székhelye szerint illetékes jegyző, a fővárosban a főjegyző jár el a tűzoltó parancsnokság működési területén. A jegyző a határozat meghozatala előtt köteles az illetékes tűzoltó parancsnokság *szakvéleményét* beszerezni. (2) A jegyző, a fővárosban a főjegyző a más hatóság hatáskörébe tartozó engedélyezési eljárásban – az (1) bekezdésben foglaltak figyelembe vételével – *tűzvédelmi szakhatóságként* jár el."

A települési tűzoltósági feladatok lényegében nem változtak, megmaradt a tűzmegelőzés, tűzoltás és tűzvizsgálat hármasa. Fontos változás volt, hogy az évtizedes polémiát megoldva, jogszabályi és szakmai felelőse lett a műszaki mentésnek azzal, hogy pontosították a műszaki mentés fogalmát és feladatát, ellentétben az eddigi közreműködő és segítségnyújtó meghatározással. Ez lényegében törvényesítette az eddigi gyakorlatot.

Az által, hogy a tűzoltás és a műszaki mentés az illetékes önkormányzat kötelező közszolgáltatási feladata lett, a rendszert hozzáigazították az önkormányzatisághoz, bár a területi tűzoltóságok eddig is szorosan kapcsolódtak a helyi tanácsokhoz. Azzal, hogy a tűzvédelmi hatósági és szakhatósági jogkör átkerült az illetékes jegyzőhöz, több anomália is keletkezett. A helyes célkitűzést eltorzította az előkészítetlen bevezetés és a végrehajtók felkészítésének hiánya. Több helyütt a jegyző a hatásköri törvény előtti rend alapján intézte a tűzvédelmi hatósági ügyeket, vagyis azután nem a megváltozott jogszabály szerint jártak el. A tűzoltóság ugyanúgy jár el minden ügyben, mint addig. Akadt olyan polgármesteri hivatal, ahol csak szó szerint átírták a tűzoltói szakvéleményt, és volt olyan jegyző, aki a saját hatáskörébe utalt hatósági ügyben a tűzoltói szakvéleményt mint szakhatósági állásfoglalást kezelte. Ebben az esetben a jegyző, ha nem a saját hatáskörében döntött, akkor mint tűzvédelmi hatóság, a tűzoltóság szakvéleményét írta át.

Még tisztázatlanabb volt ekkor a tűzvédelmi ellenőrzés mint tűzoltói tevékenység. A hatósági jogosítvánnyal rendelkező tűzoltó a tűzvédelmi ellenőrzését az Áe. hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabályai alapján végezte annak ellenére, hogy azt a tűzvédelmi

[1] GOMBOR István (2016): *Elmaradt rendszerváltás, avagy az önkormányzati tűzoltóság hamvába születése 1990–1995.* Budapest, Flórián Press.

hatósági jogkörrel rendelkező jegyzőnek kellett volna végeznie, mert ha a tűzoltó hajtotta végre az ellenőrzést – az előbb említett szabályok szerint –, akkor hiába vonták meg tőle a hatósági jogkört, ő továbbra is hatóságként végezte tevékenységét. Ha pedig nem hatóságként, feladatkörében tette volna, akkor nem élhetett volna semmiféle jogával sem. Ebből is látható, hogy a hatósági jogkör jegyzőhöz való telepítése a tűzvédelmi igazgatási tevékenységet teljesen ellehetetlenítette, kialakult egy hatósági jogkör nélküli rendészeti szerv, és nem utolsósorban megnövekedtek az ügyintézési idők.

A minisztérium – érzékelve a problémát – 1991-ben elrendelte, hogy a Védelmi Főosztály és a BM TOP folytasson le egy közös ellenőrzést a hatásköri törvény bevezetésének hatásairól. Sajnálatos módon a két szervezet teljesen ellentétes megállapításokat tett, a főosztály pozitív, a BM TOP aggályos álláspontot képviselt, a közös jelentés olyan semleges kompromisszumot eredményezett, amely nem alapozott meg érdemi döntést, így az anyag feledésbe is merült.

A Polgári Biztonsági Főosztály fontos feladata volt a BM TOP parancsnoki helyének pályáztatása. Elkészült egy pályázati kiírás és felállítottak egy bizottságot két bíráló albizottsággal. 14 pályázó adta be pályaművét, amelyek közül formailag 13 felelt meg. A bizottság kialakította álláspontját, és jelentős pontszámkülönbséggel a belügyminiszterhez felterjesztette az első helyezettet, valamint besorolta a további pályázatokat. Ezt követően az egyik albizottság vezetője kifogásolta az előzőekben formailag már elfogadott pályázatok közül a moszkvai egyetemet végzettek esetében az egyetemi diplomájuk minősítését, és így a korábban a harmadik helyre rangsorolt személyt nevezték ki. Ez a döntés nem bizonyult sem szerencsésnek, sem hosszú távon stabilnak, hiszen az új parancsnok rövid időn belül szembehelyezkedett a minisztériumi elképzelésekkel, sőt saját, a minisztérium által elfogadott pályázatában foglaltakkal.

Ezen időszak alatt a polgári védelem a BM-hez való átszervezés időszakát élte. Az átadás és átvétel részleteit a honvédelmi miniszter és a belügyminiszter 0131/1990 sz. együttes utasítása határozta meg. Az utasítás 1990. július 1-jével határozta meg a forduló napot, valamint részletesen kibontotta a polgári védelmi feladatokat és a személyi állományra vonatkozó javaslatokat és kötelezettségeket. Szabályozta továbbá a pénzügyi, anyagi és technikai eszközök átadás-átvételét. Az utasítás lényegében változatlanul hagyta a polgári védelem feladatát a genfi konvencióra vonatkozóan, és általános megfogalmazásként határozta meg, hogy közreműködjön mint humanitárius szervezet, igazodva az államigazgatás struktúrájához. Az előkészítéssel együtt szűk hat hónap alatt bonyolították le az átszervezést, amely során a BM és ezzel a polgári védelem elszenvedett némi gazdasági veszteséget, hiszen a HM csak azokat a forrásokat adta át, amelyek nevesítetten a polgári védelemhez voltak kötve.

Problémát jelentett, hogy az 1991. évi XX. úgynevezett hatásköri törvény meglehetősen általánosan és röviden fogalmazott: „17. § (1) A köztársasági megbízott és a polgármester, a főpolgármester polgári védelmi feladatait a kormányrendeletben állapítja meg. (2) A polgári védelem hivatásos állománya a fegyveres erők és fegyveres testületek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról szóló 1971. évi 10-es törvényerejű rendelet hatálya alá tartozik. E jogszabály alkalmazása során a polgári védelem hivatásos állománya tekintetében az illetékes miniszter a belügyminiszter."

Ez a szabályozás az első időszakban meglehetős zavart okozott az önkormányzatoknál és a minisztériumoknál egyaránt. Több helyen is úgy értelmezték, hogy megszűntek a polgári védelemmel kapcsolatos feladataik, és leszervezték a szervezeteket és a személyi állományt.

Sajátosan alakult a polgári védelem *hivatásos állományának* helyzete is. Hivatásos állományviszonyuk és katonai ruházatuk megmaradt, rendfokozatukat polgári védelmi előtaggal és püspöklila fegyvernemi színnel használták, ami azonban nem szerepelt semmilyen szabályzatban vagy jogszabályban.

A BM-hez való átszervezésnek volt még egy sajátos mozzanata. Ez a vezetésbiztosító és kiszolgáló század sorsának rendezése volt. Mivel a BM-ben csak a határőrségnél volt sorállományú szolgálat rendszeresítve, így a század a határőrség állományába, a BM PVOP alárendeltségébe került egészen az 1993-as határőrizeti törvény megjelenéséig, amikor is a századot leszerelték.

Az 1991. év fontos eseménye volt a Polgári Védelmi Dolgozók Érdekvédelmi Szervezetének megalakulása; újraszabályozták a minisztérium szervezeti és működési rendjét. A tűzoltóság és a polgári védelem továbbra is a közigazgatási államtitkár kompetenciájában maradt, de figyelemmel az 1991. évi XX. törvényre, a közvetlen irányítás átkerült az önkormányzati helyettes államtitkár hatáskörébe. A főosztály elnevezése is Védelmi Főosztályra változott, és az önkormányzati helyettes államtitkárhoz került a BM TOP és a PVOP közvetlen irányítása.

A négy szakmai főosztály ebben a felállásban sokáig rendszeridegenként működött. A felkészült közigazgatási szakembereknek, mivel nem dolgoztak még ezen a szakterületen, nem volt sem felkészültségük, sem tapasztalatuk a nagy hagyományokkal és szakmai kultúrával rendelkező hivatásos szolgálatról, annak belső működési mechanizmusairól, de a lakosság biztonságtudatáról és ezzel kapcsolatos elvárásairól sem. Volt még egy elvi különbség a Kara Pál helyettes államtitkársága és a szolgálatok problémamegközelítése között. Míg a helyettes államtitkárság a jogi és igazgatási eszközökben látta elsősorban a megoldásokat, addig a szolgálatok elhárításcentrikusan tekintettek a kérdésekre, és az ehhez szükséges előkészítést, felkészülést preferálták.

A *Védelmi Főosztály* három osztályra tagozódott: Tűzvédelmi, Polgári Védelmi és Katasztrófavédelmi Osztályokra. A Katasztrófavédelmi Osztály két munkatárssal látta el a honvédelmi igazgatási feladatokat is. Annak ellenére, hogy a főosztályt feltöltötték, a helyettes államtitkárságra egy fővárosi kerületi polgárvédelmi munkatársat vezényeltek mint tanácsadót. Ezt erősen nehezményezte a PVOP vezetése, mivel nem tartotta ezt a bizalom erősítésének és a személyt sem eléggé felkészültnek minisztériumi országos szintű kérdésekben. Mindezen probléma megjelent a napi munkában is, hiszen a helyettes államtitkárság koordinációs munkája, módszere az volt, hogy a főosztályi és a parancsnoksági előterjesztéseket az a titkárság összesítette, amelynek munkatársai nem voltak a megfelelő szakmai ismeretek birtokában, így gyakran az eltérő szakmai álláspontokat nem tudták kellően kezelni. Jellemző volt továbbá ezen időszakra, hogy a helyettes államtitkárság elsősorban az országos parancsnokságokra támaszkodott, a saját főosztálynak többnyire csak utólagos, szakmai véleményező szerepet biztosított. Különösen vonatkozott ez a BM TOP-ra. Mindezek mellett a minisztérium részéről a helyettes államtitkárság ellenőrzési feladatai sem teljesültek, nem volt hatékony a kontroll, a Helyettes Államtitkárság megfelelő támogatásának hiányában a Védelmi Főosztály nem tudta maradéktalanul elvégezni a szabályzatban meghatározott feladatait.

A szakterületeket, de elsősorban a polgári védelmet érintette 1991-ben a Jugoszláviában kialakult háborús konfliktus. A PVOP Operatív Csoportot hozott létre, és kiadta a megyei Különleges Polgári Védelmi Tervet. Ezzel kapcsolatban felülvizsgálták az esetleges menekültek fogadására alkalmas elhelyezési lehetőségeket. Ebben az évben felmérték az ország katasztrófavédelmi veszélyeztetettségét, amely felmérésből az derült ki, hogy a legnagyobb létszámú veszélyeztetettséget az árvizek okozzák, továbbá jelentős a vegyi kockázatok helyzete is. Viszonylag szűk körzetben kell számolni a nukleáris veszély kockázatával.

1991 júniusában pontosították a főosztály katasztrófavédelmi feladatait. A főosztály funkciója a katasztrófák megelőzésében és elhárításában, a szolgálatok minisztériumi irányításában és a honvédelmi igazgatási feladatok ellátásában való közreműködésben lett meghatározva. Ez évben készült el a katasztrófaelhárítás egységes rendszere kialakításáról és működéséről szóló jogszabálytervezet, továbbá a tűzvédelemről és a műszaki mentésről szóló törvénytervezet első változata. Fontos megemlíteni azt is, hogy a Belügyminisztérium mellett a Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium 1991 júniusában készített egy előterjesztést *A közlekedési erőforrások felhasználásának intézményei lehetőségei és a minisztérium feladatai rendkívüli (sztrájkhelyzet, elemi csapás, közlekedési katasztrófa) állapota esetén* címmel. A dokumentumban megállapították, hogy a közlekedés olyan létfontosságú ágazat, amelynek területén bárhol bekövetkezhet működési zavar, és amely automatikusan szétterjed a gazdasági élet területeire és a társadalmi szférára is. (Mindezeket igazolta a taxisblokád és a romániai események tapasztalatai.) Szorgalmazták a katasztrófakövetkezmények megelőzésére, illetve felszámolására való kormányzati együttműködés szükségességét.

Az úgynevezett hatásköri törvény következménye az lett, hogy az önkormányzatok sorra kezdeményezni kezdték, hogy központi költségvetés terhére létesítsenek hivatásos tűzoltóságokat, amely kezdeményezés szakmailag nem volt minden esetben indokolt, ráadásul ez ellene hatott az önkéntes tűzoltói rendszer kívánatos megerősödésének. A megváltozott törvényi szabályoknak megfelelően a minisztérium kezdeményezte az állami üzemi tűzoltóságok átalakítását. Ezek mint állami szervezetek megszűntek, és a tűzoltás üzemi feladat lett saját költségei terhére. Az üzemeknek több megoldás állt rendelkezésükre: létrehozni egy üzemi tűzoltóságot vagy megállapodást kötni az illetékes önkormányzattal a tűzoltás és műszaki mentés térítés ellenében történő végzésére. A folyamat meglehetősen elhúzódott és 1994-ben a Paksi Atomerőmű Vállalat tűzoltóságának átszervezésével fejeződött csak be.

A rendszerváltoztatást követő első kormányzati ciklusban folyamatosan napirenden volt a polgári védelem átszervezése és a tűzoltósággal való integrációjának problematikája. Az 1990-es HM-től való átvétel kisebb zökkenőkkel, de gyorsan megtörtént. A Belügyminisztériumban kialakítandó feladat- és szervezeti rendszer felállítása már nem ment ilyen gyorsan. Ebben szerepet játszottak a miniszterváltással összefüggő hangsúlyeltolódások, de legfőképpen az a körülmény, hogy mindeközben a tűzoltóságot is át kellett szervezni. Az éppen átalakulóban lévő rendszerhez nehéz még integrációs intézkedéseket is hozni. Fontos tényező volt továbbá, hogy a PVOP vezetése félve, hogy elveszti szervezeti függetlenségét, igen aktív ellenállást fejtett ki minden integrációs elképzeléssel szemben.

A BM vezetésének első koncepcióját egy 1991. márciusi kormány-előterjesztésben fogalmazták meg. A dokumentum a következőket tartalmazza: „A polgári védelem a HM irányításával és annak szervezetébe integrálva elsősorban háborús feladatok ellátására készült. Abból a téves megítélésből, hogy a polgári védelem képes a nukleáris fegyverek közvetlen hatásai elleni védekezés tömeges ellátására, megvalósíthatatlan tervek és megalapozatlan döntések születtek.

A polgári védelem az elmúlt évtizedekben a jelentős erőfeszítések és ráfordítások ellenére sem érte el azt a szintet, amely biztosítani képes az országot teljesen átfogó, ugyanakkor az egyes területek veszélyeztetettségének nagyságától függő differenciát, védelmet. Az utóbbi évtized nemzetközi tapasztalatai azt mutatják, hogy a polgári védelem rendeltetése és tevékenysége a NATO és a semleges országokban a korábbiakhoz képest módosult, mivel előtérbe került – a háborús feladatok ellátása mellett – a békeidőszaki feladatok, nevezetesen a civilizációs katasztrófák következményeinek elhárításában és hatásai elleni védekezésben való szervezett közreműködés. Az pedig, hogy a polgári védelem ma már nem hadászati tényező, indokolttá teszi eddigi működésének felülvizsgálatát és a nemzetközi gyakorlathoz való igazítását. Erre a Magyar Köztársaság korábban már kötelezettséget vállalt, amikor a háború áldozatainak védelméről szóló 1949. évi Genfi Egyezményeket kiegészítő 1977. évi I–II. jegyzőkönyvet az 1989. évi 20. törvényerejű rendelettel ratifikálta."

A polgári védelem korszerűsítésére a dokumentum az alábbi javaslatokat fogalmazta meg: „A polgári védelem korszerűsítésénél a Nemzeti Megújhodás Programját kell alapul venni, amely szerint a Kormány a polgári védelem alaprendeltetésének a Genfi Konvencióban meghatározott humanitárius feladatok végrehajtását, valamint a természeti és civilizációs katasztrófák – a tűzoltóság hatáskörébe tartozó mikro katasztrófák elhárításának kivételével – megelőzésében és elhárításában való közreműködést tekinti. A kormányzati előterjesztés szerint a polgári védelem állami feladat, intézkedési rendszere és szervezete az ország közigazgatási és gazdasági rendszeréhez igazodik. A polgári védelem rendeltetését tehát – a nemzetközi elvek és gyakorlat alapul vételével – elsősorban a békeidőszakban bekövetkezhető katasztrófák hatásai ellen való lakossági védekezés ellátásában kell meghatározni."

Ennek megfelelően a polgári védelem alapvető feladatát képezte:

- békeidőszakban: az esetlegesen bekövetkezhető elemi csapások, ipari, környezeti és egyéb katasztrófák hatásai elleni védelem érdekében foganatosítandó polgári védelmi intézkedések kidolgozása, azok végrehajtásának megszervezése és irányítása, az eseményt követően a mentésben és mentesítésben való közreműködés;
- háborús időszakban az ország védelmének alapelveivel összhangban – a honvédelem részeként – az élet és az anyagi javak támadó fegyverek hatásai elleni védelmének megszervezése és ellátása. A polgári védelem totális nukleáris háborúval a védelmi doktrína alapján nem számol, ilyen jellegű háború esetén feladatainak ellátására nem lenne képes.

Az előterjesztést nem követte kormányhatározat, de a BM vezetése mindvégig fenntartotta a helyzetértékelésben megfogalmazottakat, a megoldási javaslatok azonban folyamatosan módosultak.

Az 1991. június 12-i miniszteri értekezleten a miniszter a következő állásfoglalást alakította ki.

„1. A polgári védelem és a tűzvédelmi tevékenység szervezeti korszerűsítése során a következőkből kell kiindulni:

a) e két tevékenységet végző országos parancsnokságok továbbra is megtartják jelenlegi jogállásukat, összevonásra nem kerülnek. A tevékenységük minisztériumi irányításában közreműködő belső szervezeti egységnél kell végrehajtani egy integrációt. Ennek következtében egy olyan kis létszámú részleg jöjjön létre, melyen belül a feladatok funkcionális és nem szakmai bontásban kerülnek meghatározásra. Ez a szervezet felügyel, ellenőriz és gondoskodik a Belügyminisztérium felső szintű vezetésének információval való ellátásáról. A szervezetet a közigazgatási államtitkár, vagy helyettese alárendeltségében célszerű elhelyezni, mivel mindkét tevékenység ellátása az önkormányzati feladatokhoz integrálódik. E kérdésben azonban a döntést a közigazgatási államtitkár készítse elő úgy, hogy az SZMSZ-be beépíthető legyen;

b) A polgári katasztrófavédelem és a tűzvédelem helyi, területi és országos feladatai meghatározásánál abból kell kiindulni, hogy a katasztrófahelyzetek több mint 90%-a ún. mikrokatasztrófa, vagyis általában egy szűken körülhatárolható helyszínre koncentrálódnak. Ezen katasztrófák következményeinek elhárítására, felszámolására a tűzoltóságot kell alkalmassá tenni úgy szakember állományát, mint technikai hátterét és hatósági jogosítványait illetően. A polgári védelmi szervezeteket ilyen feladatoktól mentesíteni kell, vagyis helyi szinten az integrációt nem indokolt végrehajtani.

Az úgynevezett mezoszintű vagy területi katasztrófahelyzetek következményeinek elhárítására, felszámolására külön nagy létszámú szervezetet és apparátust létrehozni és fenntartani nem kell. Olyan szervezési metodikát kell kidolgozni, amely alkalmas arra, hogy egy ilyen helyzet bekövetkezése esetén a különböző elhárításban és mentésben részt vevő szervezetek összehangoltan, egymással szorosan együttműködve egy előre meghatározott vezénylési pontról irányítva hajtsák végre a feladatokat. A mezoszintű katasztrófaelhárítás szervezési feltételeinek kidolgozásához, a metodika karbantartásához, a szükséges műszaki készletek kezeléséhez és a feladatokra való felkészüléshez szükség van egy szervezési funkciót ellátó területi polgári katasztrófavédelmi szervezetre.

Az országos szintű katasztrófahelyzetre való felkészülés a legbonyolultabb és legkevésbé kidolgozható. Ezért arra kell törekedni, hogy a mezoszintű katasztrófahelyzetek elhárítási metodikái országos szinten összehangoltak legyenek. Erről az országos szintű szervezetnek kell gondoskodnia.

A területi és országos szintű katasztrófavédelmi helyzetre vonatkozó szervezeti és szervezési megoldásnál, mint általában minden szükséghelyzetnél, abból kell kiindulni, hogy az érintett önkormányzatok, valamint a dekoncentrált szervezetek együttműködése helyett jobb alapot teremtenek a gyors felszámoláshoz a vertikális függőségi kapcsolatok, ezért a köztársasági megbízottak szerepét erősíteni indokolt.

A feladat végrehajtásához a következő intézkedéseket kell végrehajtani.

- Ki kell dolgozni a három katasztrófahelyzet fokozat (helyi, területi, országos) elhatárolásához egy reális, életszerű megközelítésből fakadó fogalommeghatározást.
- Fel kell térképezni egyértelműen és világosan a katasztrófaelhárítással kapcsolatos államigazgatási hatás- és feladatköröket.
- Fel kell mérni a katasztrófaelhárítás műszaki, technikai eszközrendszerét, ideértve az ún. »M« készleteket is. Ennek ismeretében koncepciót kell kialakítani a különböző készletek rendelkezésre bocsátásnak, e készletek átcsoportosításának módjára is."

Érdekes megfigyelni, hogy az emlékeztető háromszintű katasztrófafogalmat használ, amelyet a szakirodalom nem ismert és a mai napig sem használ, a mikrokatasztrófa megjelölése

egyébként is csak köznyelvi keretben értelmezhető, a nemkívánatos esemény vagy állapot katasztrófává minősítésének egyik alapvető feltétele a rendkívüli jogrend szükségessége jogszabályi értelemben. A fentiek ellenére az integráció kérdésében sem szervezeti, sem személyi döntések nem születtek, továbbra is éles viták folytak az országos szolgálatok, a BM Védelmi Főosztálya között.

Az, hogy 1992-ben még csak előkészületi szakaszában volt az integráció, a BM 1992. évi beszámolójában olvasható. „Mindkét országos szolgálat tevékenyen részt vett a katasztrófák megelőzéséről és hatásai elleni védekezésről szóló törvénytervezet kimunkálásában. Tisztázódott, hogy helyi katasztrófák esetén az elsődleges beavatkozó és felelős a tűzoltóság, amelyet fokozatosan alkalmassá kell tenni a műszaki feladatok ellátására is. Ezzel párhuzamosan megkezdődött az önkormányzati tűzoltóság teljes körű kiépítésének jogszabályi előkészítése, különös tekintettel a körzeti feladatot is ellátó önkormányzatok közvetlen finanszírozására. Ugyancsak megkezdődött a felkészülés az önkéntes tűzoltóságok helyzetének teljes körű felmérésére és a nélkülözhetetlen igen komoly történelmi hagyományokkal is rendelkező szervezetek újbóli országos kiépítésére. A munka kiegészül az ún. vállalati tűzoltóságok helyzetének áttekintésével, a megyei tűzoltó parancsnokságok átszervezésével és – az egységes országos katasztrófa-védelmi szervezet kialakítása érdekében – a jelenlegi két országos parancsnokság, valamint a BM Védelmi Főosztályának megfelelő integrációjával."

Az eddigi koncepcióhoz képest itt megjelenik egy új elem, amely felveti a BM Védelmi Főosztály integrációját is.

A fordulat 1993 tavaszán következett be. A minisztérium vezetése bizonyos szempontból lépéskényszerbe került. A PVOP vezetésében válsághelyzet alakult ki, hiszen néhány hónapon belül a harmadik személyt kellett megbízni a parancsnoki feladatok ellátásával.

Időközben felmentették és nyugállományba küldték a BM Védelmi Főosztály vezetőjét, és a BM TOP-on is érzékelhető volt, hogy döntések hiányában elbizonytalanodott a vezetés. Ezért annak ellenére, hogy részleteiben nem volt teljesen átgondolva, kimunkálva az integráció (az utolsó egyeztetések Boross Péter miniszter közlekedési balesete miatti kórházi betegágyánál történtek), a BM előterjesztésére megjelent a 85/1993. sz. kormányrendelet a tűzvédelem és a polgári védelem központi irányításáról.

A rendelet értelmében a BM Tűzoltóság Országos Parancsnoksága BM TOP alapfeladatainak megtartása mellett ellátja a BM Polgári Védelem jogszabályban meghatározott feladatait, valamint a nukleárisbaleset-elhárítási kormánybizottság titkárságának és operatív törzsének feladatait.

A kiegészített feladatkörű BM TOP elnevezés BM Tűzvédelmi és Polgári Védelmi Országos Parancsnokságra (a továbbiakban: Országos Parancsnokság, illetve TPVOP) változik. Ennek szervezeti felépítését és működésének rendjét a belügyminiszter állapítja meg.

A TPVOP és annak parancsnoki törzse az első pillanattól kezdve óriási feszültségek között dolgozott; ennek okai a következőkben foglalhatók össze:

- az integráció jogilag nem volt kellően kidolgozott, mint ahogy ezt az Alkotmánybíróság később meg is állapította;
- a TPVOP felső vezetésébe kizárólag a BM Védelmi Főosztály munkatársai kerültek, a régi vezetők passzív, de többnyire aktív ellenállásra mozgósították, ösztönözték az állományt. Ezt tehették már csak azért is, mert az állomány előtt nem volt teljesen világos az integráció célja, végrehajtásának módszere, így összekovácsolhatták az ellenállást.

A Polgári Védelmi Főigazgatóság – vezetőjének aktív közreműködésével – nem fogadta el az integrációs döntést, mindent megtett a függetlenségének visszanyerése érdekében. Ezt elősegítette egyébként, hogy külön objektumba lett elhelyezve a parancsnoki törzs és a két főigazgatóság. Ez vezetett oda, hogy rövid időn belül személycserét is kellett végrehajtani a Polgári Védelmi Főigazgató személyében, amit újabb polgári védelem elleni támadásnak értékeltek. A felmentett régi vezetők átmentették magukat a társadalmi szervezetekhez, szövetségekhez, ahol nyíltan felléptek az integráció ellen (lásd a vonatkozó alkotmánybírósági beadványt).

Szervezeti szempontból nem vált be a részleges integráció, amely a gyakorlatban egyébként sem valósult meg. A vitákat követő kompromisszumoknak az lett az eredményük, hogy a funkcionális területek integrálva lettek ugyan egy-egy főosztály keretében, de osztályszinten már külön volt a polgári védelmi és a tűzoltói szakterület, ami nemcsak szakmailag értelmezhetetlen, de fékezte az együttműködést is. Szerintem nem volt szerencsés a helyettes államtitkársági szintű minisztériumi irányítás, mert így a minisztérium felső vezetői közötti információáramlás és a támogató döntések lassúak, körülményesek voltak. Csupán az 1997. évi SZMSZ-ben került miniszteri közvetlenbe az országos parancsnokságok irányítása.

Az integrációs szervezési feladatokkal egy időben nagy kihívást jelentett a szolgálatok működőképességének fenntartása. 1993-ban ugyan csökkent a tűzesetek száma, de megnövekedett a nagy kárral és ebből adódó nagy megterheléssel járó kiemelt tűzesetek száma. Mindezek felszámolásában a tűzoltóság és a polgári védelem mellett bevonták a rendőrséget, a honvédséget és a határőrség erőit, ami összességében közel százmillió forintos nem tervezett kiadást jelentett a tűzoltóság költségvetésében. Költségvetési szempontból fontos intézkedés volt továbbá az önkéntes tűzoltóságok ötvenmillió forintos BM-támogatása.

Az integrációval a megszűnő BM Védelmi Főosztály helyett Védelmi Irodát állítottak fel a BM honvédelmi igazgatási feladatainak ellátására, továbbra is az önkormányzati helyettes államtitkárság irányításával.

Az 1993–1994-es évekre mindhárom szakterület vonatkozásában elkészültek a szükséges jogszabálytervezetek, felülvizsgálták a végrehajtást meghatározó szabályzatokat, utasításokat és intézkedéseket.

Az 1993. év során a Védelmi Főosztály szeptember 1-jei hatállyal Védelmi Irodává alakult. A jogszabály-előkészítő feladatok során a Védelmi Iroda közreműködött a tűzvédelem és a polgári védelem központi irányításáról szóló kormányrendelet, az életvédelmi létesítményekről szóló kormányrendelet, a katasztrófák megelőzéséről és hatásai elleni védekezésről szóló törvényjavaslat pénzügyi kihatásáról szóló és a rendkívüli állapot, szükségállapot és a veszélyhelyzet időszakában bevezetendő jogszabálytervezetek előkészítésében.

Idézet a Belügyminisztérium 1994. évi beszámolójából: „A TPVOP a minisztérium illetékes szerveivel együttműködve, előkészítette a katasztrófavédelem egységes rendszeréről és a veszélyhelyzetben alkalmazható szabályokról, a tűz elleni védekezésről és a műszaki mentésről, valamint a polgári védelemről szóló törvényjavaslatokat, a hivatásos tűzoltóságok, valamint a polgári védelem működési és illetékességi területét szabályozó, a Tűzoltóság Tűzoltási és Kárelhárítási Szabályzat kiadásáról szóló, valamint a hivatásos állományának szolgálatáról szóló belügyminiszteri rendeletek tervezeteit. Kimunkálta a tűzoltóság, valamint a polgári védelem módosított szervezési állománytáblázatait, valamint végrehajtotta az ezzel kapcsolatos áthelyezéseket. Az önkormányzatiságra való áttérés gyakorlati végrehajtása

érdekében elvégezte a hivatásos tűzoltóság személyi, szer- és eszközfelmérését, javaslatot készített a hatékony szakmai tevékenységet biztosító átcsoportosításokra. Felülvizsgálta a megalakítandó polgári védelmi szervezetek létszámát és összetételét, a polgári védelmi vezető szervek meghagyási tervszámait, valamint javaslatot dolgozott ki a veszélyességi besorolás és a körzeti parancsnokságok illetékességi területének létrehozására.

Összegezve a tűz- és polgári védelem szervei, intézményei feladataikat a beszűkült költségvetés ellenére eredményesen hajtották végre."

Mint a fentiekből látható, a TPVOP-nak az volt a koncepciója, és ezt a BM vezetése is elfogadta és jóváhagyta, hogy először határozzák meg a katasztrófavédelmi törvényt, amelyben szabályoznák Magyarország természeti és civilizációs katasztrófák elleni védekezésének fogalmi kereteit, feladat- és szervezeti rendszerét, majd ezt követően mintegy erre ráépülve dolgozzák ki az úgynevezett ágazati védelmi – tűzvédelmi, polgári védelmi, természetvédelmi, környezetvédelmi, árvízvédelmi stb. – biztonsági törvényeket. Ezekben a szabályokban kellett volna szabályozni a különböző szakterületek szakspecifikus kérdéseit úgy, hogy a biztonságról egy keretjogszabály rendelkezne.

Mivel azonban a Horn-kormány indulásakor visszavont minden beterjesztett jogszabálytervezetet, a katasztrófavédelmi törvény tervezete lekerült a napirendről. Eközben azonban az ágazatok erős nyomást gyakoroltak a kormányzatra a saját védelmi, biztonsági jogszabályaik hiánya miatt, s ennek következtében megszülettek ezek a kétharmados törvények, amelyek azonban nem voltak egymással harmonizálva, és olyan diszkrepancia alakult ki, amelyet még az 1999. évi LXIV. a katasztrófák elleni védekezésről, szervezetéről, és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló törvény sem tudott teljes mértékben korrigálni.

Összességében a szakterületet érintően a rendszerváltoztatás első kormányzati ciklusa figyelemmel minden körülményre eredményesnek értékelhető. A kezdeti elbizonytalanodás és szervezeti rendezetlenség dacára a lakosság polgári biztonsági érzete nem változott. A szakterület problémái alapvetően a rendszeren belül maradtak. Az ebben az időszakban mért lakossági elfogadottság javult, a tűzoltói hivatás a szakmai elismertségi rangsorban folyamatosan az első három hely egyikén volt. A tűzesetek száma kisebb ingadozással az 1990-es 23 154-ről 21 691-re csökkent, és hasonlóan alakult a műszaki mentések száma is, amely az 1990-es 7078-ról 6502-re csökkent 1994-re. Ennek megfelelően ezen ciklusban a riasztások száma is 36 614-ről 34 005-re csökkent. Az időszakra jellemzően a lakóingatlanokban keletkezett tűzesetek száma némileg csökken (7220-ról 6660-ra), míg az iparban kismértékben (690-ről 890-re), a mezőgazdaságban jelentősen nőtt (3008-ról 7679-re) a tűzesetek száma.

A pozitív mérleget árnyalja, hogy nem minden célkitűzést sikerült elérni, a célok meghatározásában is voltak bizonytalanságok, és jó néhány probléma, kihívás kezelése nem volt eredményes. A hivatásos belügyi állományt érintette például a civilesítési program egyik megoldása. Az erre vonatkozó utasítás szerint a hivatásos állományból polgári alkalmazottá átminősítették az úgynevezett kettős jogállású személyeket. Ez az intézkedés egyrészt jogszabálysértő volt, másrészt célszerűtlen is, hiszen a későbbi jogszabályok megnyugtatóan oldották meg a problémát. Ezen túlmenően azonban sokaknak kettétört a pályája, továbbá azokkal, akik ezen intézkedéssel nyugállományba kerültek, nyilatkozatot írattak alá, az egyébként megalázóan alacsony nyugdíjuk folyósításának felfüggesztéséről. A ma is élő

érintett személyek a mai napig is szenvedik az anyagi hátrányokat, hiszen több évtizedes munkaviszonyuk után sem kaptak lehetőséget nyugdíjaik újbóli megállapítására, noha a nyugdíjjárulékot fizetik. Ez olyan hibás döntése volt a minisztériumnak, amelyet azóta sem próbáltak korrigálni, legalább megkövetni az érintett hivatásosokat. További hiányosság volt, hogy a minisztérium vezetése nem tudta kezelni a kezdetektől folyamatosan nagy intenzitással folyó, gyakran személyeskedésbe forduló vitákat, konfliktusokat. Ezekben az években gyakorlatilag állandósult a feszültség a minisztériumi főosztály és az országos parancsnokságok között, a tűzoltóság és a polgári védelem között, a szakmai szervezetek és a szakszervezetek szövetsége között és az úgynevezett reformerek és az ellenzők között.

Az egyik oldal túlhangsúlyozta a tűz, a tűzvédelem társadalmi szerepét, jelentős létszámát és az azonnal bevethető műszaki képességét. A másik oldal túldimenzionálta a genfi konvencióban foglaltakat és a saját védelmi szerepét.

Utólag elemezve az akkori helyzetet, a viták eredménytelensége többek között az alábbi okokra vezethető vissza:

- A legalapvetőbb probléma az volt, hogy a vitázó felek kísérletet sem tettek megérteni a másik fél álláspontját, érveit, csak az általuk helyesnek vélt megoldást erőltették, erre kerestek példákat. A vitázó szakemberek nem egy nyelven, nem egy fogalmi körben beszéltek. Nem törekedtek kompromisszumokra, észszerű kooperációra. Ezzel a hozzáállással nem tudták megszerezni a támogatók kritikus tömegét, különös tekintettel a beosztotti állományra.
- Nem tudatosult, hogy a rendszerváltoztatás olyan komplex folyamat, amely során régi intézmények szűnnek meg, újak alakulnak ki, egy részük fennmaradva átalakul, és úgy működik.
- Nem fogadták el, hogy többféle modell is lehet jó is, rossz is, vagyis a modell típusa önmagában még nem biztosítja a minőséget, az eredményességet.
- Nem tudatosult továbbá, hogy ezek a szakterületek is a közigazgatás részei abban a tekintetben, hogy beágyazódásukkal lényegileg nem térhetnek el a kormányzati és az azt képviselő minisztériumi programtól, akarattól. Az egyéni szakmai elképzelések, álmok csak finomíthatják, árnyalhatják, de nem határozhatják meg a fő irányokat. Vagyis nem elhatározás kérdése a rendszer típusa, modellje, hanem sok egyéb, többnyire objektív körülmények eredménye.
- Bár a politikai események már jóval korábban érzékelhetők voltak – hiszen 1977-ben jelent meg az első ismert szamizdat –, mégis a minisztériumi és a szakmai vezetést láthatóan felkészületlenül érték a rendszerváltoztatás specifikus eseményei. Ezek a körülmények cselekvéskényszert szültek, s az ebből adódó túlhajtottság vagy annak érzete a valódi megoldás helyett úgynevezett cselekvésgörcsöt okozott. Ennek pedig általában az a következménye, hogy kontrollálhatatlan döntések születnek a kreatív megoldások helyett.
- A vitázó és a döntéshozó feleknek nem álltak rendelkezésükre a bevezetőben már említett tudományos tanulmányok, kutatóműhelyek anyagai, többségük operatív, gyakorló vezető vagy parancsnok volt. A tűzvédelem kivételével nem szerveztek államilag elismert felsőfokú, egyetemi képzést. Így nem állt rendelkezésükre olyan ismeret és tudás, amely abban nyújtott volna útmutatást, hogy egy nagy rendszer részrendszerét kibillentve egyensúlyából hogyan lehet átlendíteni új egyensúlyi helyzetbe, vagy ha ez nem lehetséges, hogyan kell javítani az eredeti egyensúlyon.

- Mindezek – *és valószínűleg még további objektív és szubjektív körülmények* – okán az első ciklus végére a tűz-, polgári védelmi és katasztrófavédelmi szervezeti rendszer jogszabályi alapjai nem érték el a szükséges stabil formájukat, és talán ez is hozzájárult a következő ciklusban bekövetkezett cikcakkos változásokhoz, és eljutva napjainkra a katasztrófavédelem úgy fogalmi, mint szervezeti szempontból teljesen integrálta mindkét szakterületet, és megvalósult a teljes állami centralizáció.

6. fejezet
A menekültekkel és a migránsokkal összefüggő igazgatás

Haraszti Margit Katalin

Az egykori szocialista országok állampolgáraik határátlépését számtalan módon, így különösen szigorú határőrizettel, restriktív be- és kiutazási szabályokkal, továbbá az illegális *határátlépőkkel, valamint a hozzátartozóikkal szembeni retorziókkal* korlátozták. Nagyobb létszámú, különösen csoportos kivándorlásra csak kivételesen, például az 1953-as kelet-németországi (Német Demokratikus Köztársaság – [a továbbiakban: NDK]), az 1956-os magyarországi, az 1968-as csehszlovák vagy az 1981-es lengyelországi válsághoz hasonló, rendkívüli események kapcsán nyílt lehetőség. A szocialista országoknak a rendkívüli eseményekkel együtt járó a közigazgatás, a közbiztonság, illetve a határőrizet átmeneti zavarait kihasználva távozó állampolgárai nem valamelyik baráti szocialista országba, hanem Nyugatra távoztak. Magyarország a Varsói Szerződés tagállamainak egyeztetett utasforgalmi politikájával összhangban a külföldiek beutazási és esetleges letelepedési törekvéseit szigorú rendészeti keretek közé szorította.[1] A Magyar Népköztársaság államhatárát csak érvényes úti okmány, illetve vízum birtokában a kijelölt határátkelőhelyen volt szabad átlépni.[2] A határrendészeti előírások betartatása, ami az ország területére történő belépést, illetve az annak elhagyására irányuló jogellenes határátlépések megelőzését is magában foglalta, a határőrség feladata volt. A határőrt tiltott határátlépés, embercsempészés, a külföldre szökés bűncselekménye elkövetőjének, illetve az ilyen bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható személyek elfogására fegyverhasználati jog illette meg.[3] 1987. október 1-jétől a külföldiek magyarországi tartózkodásával kapcsolatos hatósági ügyekben, így különösen a tartózkodás vagy a letelepedés engedélyezése, valamint a kiutasításuk elrendelése kapcsán a Belügyminisztérium Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hivatala (a továbbiakban: KEOH) járt el. A jogellenesen tartózkodó külföldi kiutasításának végrehajtása, azaz kitoloncolása a megyei, illetve fővárosi rendőr-főkapitányságok feladatkörébe tartozott.[4] A vízummentes utazás tárgyában egyezményt kötött államok, köztük Románia, az NDK, valamint Jugoszlávia állampolgárai vízum nélkül léphették át az államhatárt, és az egyezményekben

[1] TÓTH Pál Péter (1997): *Haza csak egy van? Menekülők, bevándorlók, új állampolgárok Magyarországon (1988–1994).* Budapest, Püski. 38.

[2] A külföldiek magyarországi tartózkodásáról szóló 1982. évi 19. számú törvényerejű rendelet 3. § (1) bekezdés.

[3] A Magyar Népköztársaság államhatárának őrizetéről szóló 40/1974. (XI. 1.) MT rendelet 21. § (2) bekezdés *a)* pont.

[4] A külföldiek magyarországi tartózkodásáról szóló 1982. évi 19. számú törvényerejű rendelet végrehajtására kiadott 7/1982. (VIII. 26.) BM számú rendelet módosításáról szóló 1/1987. (IX. 8.) BM számú rendelet 1. § és 4. §.

meghatározott ideig, külön engedély nélkül tartózkodhattak az országban.[5] Magyarországon a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányához történő csatlakozás[6] ellenére az ország elhagyása egészen az 1980-as évek végéig – alapvető jog helyett – a rendszer által megbízhatónak minősített személyek kiváltsága volt. A szigorúan őrzött határok, valamint a rendszernek külföldiekkel szembeni idegenkedése ellenére a szocializmus időszakában is érkeztek letelepedni szándékozók, sőt menekülők is Magyarországra.

A nemzetközi szolidaritás és a proletár internacionalizmus szellemében az 1950-es években pár ezer *görög,* majd az 1970-es években néhány száz *chilei* kommunista menekült érkezett az országba.[7] Miután az államapparátus a központi pártszervezetek döntéseinek végrehajtójaként működött, az ő befogadásuk az MSZMP Politikai Bizottságának határozatai alapján, a testület iránymutatásai szerint, az ügyintézés ellenőrzésére is kiterjedő, aktív szerepvállalásával, viszont bármiféle publikus jogszabályi előírás nélkül történt. A rendszer nemcsak a menekültkérdést, hanem nemzetközi utasforgalmat, illetve a ki- és bevándorlást is alapvetően politikai, biztonsági kérdésként kezelte.[8] 1989 és 1994 között pedig két nagyobb menekülthullám érkezett Magyarországra.

A menekülők *első, 1987 és 1991 közötti hullámát* két egykori baráti szocialista ország, Románia és a Német Szövetségi Köztársaság (a továbbiakban: NSZK) okozta: a Ceauşescu-rezsim üldözése elől menekülő, döntően magyar nemzetiségű román állampolgárok, valamint az 1989 nyarán – az Ausztrián át NSZK-ba történő továbbutazásig – néhány hétig Magyarországon tranzitáló mintegy 10 500 keletnémet állampolgár révén. Magyarország ebben az időszakban csatlakozott a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezményhez, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyvhöz (a továbbiakban együtt: genfi egyezmény),[9] az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának Hivatala irodát nyitott az országban,[10] megszületett a hazai menekültjog, illetve mindezekkel párhuzamosan létrejöttek a menekültügyi hatósági és ellátórendszer alapintézményei.

A *második hullámban* az 1991 nyarán kirobbant, összességében tíz évig tartó délszláv konfliktus véres harcai elől menekülők tízezrei érkeztek, akik a szülőföldjükön zajló fegyveres harcokra figyelemmel[11] nem a genfi egyezmény, illetve az annak végrehajtását szabályozó menekültügyi jogszabályok biztosította lehetőségek, hanem az idegenrendészeti

[5] A külföldiek magyarországi tartózkodásáról szóló 1982. évi 19. számú törvényerejű rendelet 3. § (2) bekezdés.

[6] 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetett, az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésszaka, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 12. cikke.

[7] TÓTH Pál Péter (1994): Magyarország új állampolgárai (1988–1992). In SÍK Endre – TÓTH Judit szerk.: *Jönnek? Mennek? Maradnak?* Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Politikai Tudományok Intézete. 85–97.

[8] SZÁSZI Ferenc (1999): A külső vándorlást meghatározó politika, a jogszabályok változásai és ezek hatása Magyarországon (1945–1989). In TÓTH Pál Péter – ILLÉS Sándor szerk.: *Migráció. II. kötet.* Budapest, KSH Népességtudományi Kutató Intézet. 11–17.

[9] A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezményt, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyvet az 1989. évi 15. törvényerejű rendelet hirdette ki.

[10] A Magyar Népköztársaság Kormánya és az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága között Genfben, 1989. október 4-én aláírt megállapodás kihirdetéséről szóló 23/1990. (II. 7.) MT rendelet II. cikk.

[11] A konfliktus tíz éve három fő szakaszra osztható: az első az 1991-től az 1995-ös daytoni békeszerződés aláírásáig tartó időszak; ezt követte a koszovói albán–szerb konfliktus; végül az 1999. évi NATO-hadműveleteket, illetve a belgrádi forradalmat magában foglaló, Slobodan Milošević – Hágában, 2006. március 11-én bekövetkezett – halálával végződő időszak.

hatóság által időről időre meghosszabbított tartózkodási engedély alapján „ideiglenes menedéket élvező" külföldiként éltek és kaptak ellátást Magyarországon. A két menekülthullám nemcsak a származási ország elhagyásához vezető körülmények, hanem az érkezők létszáma, etnikai összetétele, magyarországi tartózkodásának célja, jogcíme és a menekültügyi ellátórendszerben eltöltött időtartam tekintetében is lényeges eltérést mutatott. Miután a menekülők fogadása, ellátása és ügyeik intézése eltérő feladatok elé állították a belügyi igazgatást, a fejezet a témát a menekülthullámok mentén tárgyalja.

A román állampolgárok a vízumkötelezettség megszüntetéséről szóló 1967. évi egyezmény alapján magáncélú utazás esetén a határátlépéstől számított 30 napig külön engedély nélkül tartózkodhattak Magyarországon. Az említett időtartamot az illetékes magyar hatóság további 60 nappal meghosszabbíthatta.[12] A magyar–román államhatártól számított 20 kilométeres, „kishatárforgalmi sávba" tartozó települések lakossága, határátlépési engedély birtokában, évente 12 alkalommal, személyi igazolvánnyal léphette át az államhatárt. A határátlépési engedély a kishatárforgalmi sávba tartozó településeken való hat napi tartózkodásra jogosított.[13]

A magyar–román államhatár rendjéről szóló 1986. évi egyezmény szerint az „államhatárt jogellenesen átlépő személyeket, akiket annak közvetlen közelében fognak el, a lehető legrövidebb időn, de legkésőbb negyvennyolc órán belül" egyszerűsített eljárásban, egy átadás-átvételi jegyzőkönyv alapján kellett visszajuttatni.[14]

A NDK és a Magyar Népköztársaság között érvényben lévő, az 1958. évi 20. törvényerejű rendelettel kihirdetett polgári, családjogi és bűnügyi jogsegélyről szóló egyezmény (a továbbiakban: jogsegélyegyezmény) a tiltott határátlépés miatti büntetőeljárás átvétele mellett az ügyészségek közötti együttműködésre is kiterjedt.[15]

A kétoldalú szerződések a harmadik állam területére történő jogellenes átlépés kísérletét is bűncselekménynek tekintették és büntetni rendelték. Formális felmondás hiányában, a jogsegélyegyezmény még 1989 nyarán is hatályban volt.[16]

6.1. A Romániából érkező menekülthullám

1986 augusztusában a magyar pártvezetés, illetve az államigazgatás olyan problémával szembesült, amely a rendszer ideológiája szerint meg sem történhetett volna. Egy baráti szocialista ország, Románia, az első Forma–1 Magyar Nagydíjra, a sportág történetének első, a keleti blokk egyik országában megrendezett futamára érkező, túlnyomórészt magyar nemzetiségű állampolgárai az autóverseny miatt néhány napra megnyitott határokat

[12] Az 1968. évi 7. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a Magyar Népköztársaság Kormánya és a Román Szocialista Köztársaság Kormánya között, a hivatalos és magáncélú utazásokra vonatkozó be- és kiutazási, valamint átutazási vízumkötelezettség megszüntetéséről Budapesten, 1967. november 1-jén aláírt egyezmény 6. cikk.

[13] Részletesen lásd: a Magyar Népköztársaság Kormánya és Románia Szocialista Köztársaság Kormánya között a kishatárforgalom szabályozásáról Budapesten 1969. évi június 17. napján létrejött egyezmény végrehajtásáról szóló 1/1970. (I. 11.) BM számú rendelet 1–4. §.

[14] A Magyar Népköztársaság Kormánya és a Román Szocialista Köztársaság Kormánya között, a magyar–román államhatár rendjéről, a határkérdésekben való együttműködésről és a kölcsönös segítségnyújtásról szóló egyezmény 24. cikk (1) és (2) bekezdés. *Magyar Közlöny,* 1986. évi 30. sz. 671–678.

[15] 1958. évi 20. törvényerejű rendelettel kihirdetett jogsegélyegyezmény 66. és 67. cikk.

[16] 1958. évi 20. törvényerejű rendelettel kihirdetett jogsegélyegyezmény 88. cikk.

kihasználva autóval, vonattal, autóbusszal tömegesen lépték át az osztrák–magyar államhatárt, és Nyugatra távoztak. 1986 októberétől a határátlépés szigorításának hatására a Romániából érkezők többsége már Magyarországon rekedt.[17]

Az 1985. évi ezer körüli áttelepülőhöz képest, 1986-ben mintegy háromezer, 1987-ben már hatezernél is több áttelepülni szándékozó román állampolgár érkezett Magyarországra.[18]

Az itt tartózkodók közül azoknak, akinek sikerült a jugoszláv–magyar államhatáron átjutniuk, 1987 nyarán néhány hónapig lehetőségük nyílt arra, hogy az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága belgrádi irodájánál menedékjogot kérjenek.[19] A többiek Magyarországon maradtak.

Az 1965-ben a Román Kommunista Párt élére, majd 1967-ben az Államtanács elnökévé megválasztott Ceauşescu már az 1972. évi nemzeti homogenizációs programjában a homogén román nemzetállam megteremtését, vagyis az országban élő kisebbségek felszámolását tűzte ki célul.[20] Ceauşescu 1988 áprilisában meghirdetett „településrendezési" terve szerint a romániai falvak számát, leginkább a magyarlakta kistelepülések lerombolásával, 13 ezerről 5–6 ezerre csökkentették volna.

1988. június 29-én a budapesti román nagykövetség épülete előtt százezres tömeg tüntetett a magyarok lakta erdélyi települések szisztematikus lerombolása ellen, amire válaszul Románia a következő napon a Magyar Népköztársaság kolozsvári konzulátusát bezáratta. A romániai magyar kisebbség érdekeinek hatékony védelme hiányában magyarországi áttelepülésük soha nem látott mértékben felgyorsult.[21]

Az idegenrendészeti hatóságok 1988-ban 12 273 tartózkodási engedélyt adtak ki, és 13 173 román állampolgár kért menedékjogot. 1989-ben Magyarországon 17 448 külföldi, szinte mindannyian román állampolgárok, kért menedéket.[22]

A proletár internacionalizmus által áthatott szövetségi rendszer egyetlen tagállamában sem volt jogalap arra, hogy egy külföldi állampolgár valamely nemzeti kisebbséghez tartozása miatti üldözésére hivatkozva a származási országának történő, nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségen alapuló átadása megtagadható legyen. A korabeli alkotmány menedékjogra vonatkozó rendelkezése ellenére 1989. október 15. előtt a menekültként elismerés módját semmiféle jogszabály sem rendezte.[23] A KEOH a szülőföldjükre történő

[17] REMÉNYI Emil – TÖRZSÖK Erika (1988): Romániai menekültek Magyarországon. In ARA-KOVÁCS Attila – DÁVID György – JOÓ Rudolf – KŐSZEGI László – NAGY József – TÓTH Károly Antal – VÁSÁRHELYI Judit szerk.: *Jelentések a határon túli magyar kisebbségekről.* Budapest, Medvetánc. 175–185.

[18] SÍK Endre (2012): Adalékok a menekültek, a menekülés és a menekültügyi rendszer születésének szociológiai jellemzőihez – Magyarország, 1988–1991. In SÍK Endre szerk.: *A migráció szociológiája 2.* (E-tankönyv) Budapest, ELTE Társadalomtudományi Kar. 212–256.

[19] ARA-KOVÁCS Attila – DÁVID György – JOÓ Rudolf – KŐSZEGI László – NAGY József – TÓTH Károly Antal – VÁSÁRHELYI Judit (1988): *Jelentés a romániai magyar kisebbség helyzetéről.* Budapest, Medvetánc. 114.

[20] KÁNTOR Zoltán (2003): Románia a homogén nemzetfelfogástól az „európai nemzet" felé? In KISS J. László szerk.: *Nemzeti identitás és külpolitika Közép- és Kelet-Európában.* Budapest, Teleki László Alapítvány. 257–296.

[21] JOBST Ágnes (2010): Az állambiztonság és a keletnémet menekültügy. Dokumentumok a genfi menekültügyi egyezményhez való magyar csatlakozásról. *Betekintő. Az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárának internetes folyóirata,* 3. sz. Elérhető: www.betekinto.hu/2010_3_jobst (A letöltés dátuma: 2019. 04. 05.)

[22] TÓTH Pál Péter (1997): *Haza csak egy van? – Menekülők, bevándorlók, új állampolgárok Magyarországon (1988–1994).* Budapest, Püski. 47. 7. tábla.

[23] A menekültként való elismerésről szóló 101/1989. (IX. 28.) MT rendelet hatálybalépésének időpontja.

visszatérést megtagadó román állampolgárok ügyében a külföldiek magyarországi tartózkodásáról szóló 1982. törvényerejű rendelet, illetve végrehajtási szabályai szerint járt el, amelyek a menedékjogot mint tartózkodási jogcímet nem ismerték.

A hazai közvélemény, valamint a demokratikus ellenzéknek a szülőföldjüket elhagyni kényszerülő magyar nemzetiségű román állampolgárok iránti szimpátiája[24] ellenére Székely János vezérőrnagynak, a határőrség országos parancsnokának 1988. december 28-án a Magyar Rádió *Napközben* című műsorában elhangzott nyilatkozata szerint a magyar hatóságok az említett évben nem egészen ezernégyszáz személyt adtak vissza Romániának.[25]

Magyarország *genfi egyezményhez történő csatlakozását* a magyar nemzetiségű román állampolgárok tömeges határátlépésének, illetve magyarországi tartózkodásának legalizálására irányuló politikai törekvések motiválták.[26] A csatlakozás támogatóinak legfőbb érve az volt, hogy a genfi egyezménynek a hazai jogrendszerbe iktatása „specifikus magyar jogszabály megalkotása nélkül is rendezné a menekültek státuszát, megszabná jogaikat és kötelezettségeiket, a befogadó magyar állam és hatóságai tennivalóit. Helyzetük azonossá válna a konvenció hatálya alá tartozó, bárhol tartózkodó menekültek[év]el".[27] A támogatók hangsúlyozták, hogy Magyarország a csatlakozást követően igénybe vehetné az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság anyagi támogatását és egyéb, adminisztratív segítségét.[28]

A csatlakozás ellenzőinek egyik csoportja, köztük a Külügyminisztérium nemzetközi jogászai, az előnyöket nem kétségbe vonva a csatlakozás nemkívánatos következményeit hangsúlyozták. Bár nem vitatták, hogy a Magyarországon tartózkodó és a szülőföldjükre visszatérni nem akaró román állampolgárok a genfi egyezmény előírásainak eleget tesznek, felhívták a figyelmet arra, hogy a román állampolgárok menekültként történő elismerése annak elfogadását jelentené, hogy egy szocialista ország állampolgára egy másik szocialista országban menekült lehet. A második ellenérv az volt, hogy Magyarország politikai, valamint gazdasági teherbíró képességénél fogva sem a világ bármely országából érkező menekültek válogatás nélküli befogadását, sem a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi egyezmény 33. cikkében szereplő kiutasítás vagy visszaküldés, a „refoulement" tilalmának végrehajtását nem vállalhatja. A Külügyminisztérium jogászai az Ausztriának 1987-ben nyújtott 400 ezer USD támogatásra hivatkozva, ami a szomszédos ország menekültekkel kapcsolatos kiadásainak a töredékét sem fedezte, a Menekültügyi Főbiztosság várható anyagi

[24] ARA-KOVÁCS Attila – DONÁTH László – KÖNCZÖL Csaba – LENGYEL Gabriella – RADNÓTI Sándor – SZENTIVÁNYI István – SZILÁGYI Sándor – TAMÁS Gáspár Miklós – TÖRZSÖK Erika (1988): A menekültek ügye. A Menedék Bizottság 1988. január 29-én kelt, a menekültprobléma rendezéséről szóló első felhívása. *Beszélő,* 1. sz. Elérhető: http://beszelo.c3.hu/cikkek/a-menekultek-ugye (A letöltés dátuma: 2019. 04. 05.)

[25] FÉNYI Tibor: A romániai menekültek visszaadásáról. Részletek a Menedék Bizottság dokumentációjából. *Beszélő Szamizdat,* 26. sz. (1989/1.) Elérhető: http://beszelo.c3.hu/cikkek/a-romaniai-menekultek-visszaadasarol (A letöltés dátuma: 2019. 04. 05.)

[26] Horváth István belügyminiszternek a Romániából Magyarországra menekülők helyzetéről, az ezzel kapcsolatos állami tevékenységről és a további elképzelésekről szóló beszámolója. Az Országgyűlés 1989. március 10-i ülésének jegyzőkönyve. Országgyűlési napló 1985. III. kötet (1988. december 20. – 1989. május 12.) 3481–3489. Elérhető: https://library.hungaricana.hu/hu/collection/orszaggyulesi_konyvtar_dtt/ (A letöltés dátuma: 2019. 04. 05.)

[27] GÖRÖG János (1989): A menekültek helyzetéről szóló 1951. évi genfi konvencióhoz és annak 1967. évi kiegészítő jegyzőkönyvéhez csatlakozás kérdése. In TIMORÁNSZKY Péter szerk.: *A nemzeti kisebbségek és a menekültek jogai I. kötet.* Budapest, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája. 45.

[28] GÖRÖG 1989, 39–47.

támogatása tekintetében is erősen szkeptikusak voltak.[29] A genfi egyezményhez történő csatlakozás ellenzőinek másik csoportja, a Belügyminisztérium néhány vezetője úgy vélte, hogy „nem lenne kívánatos, ha Magyarország a szocialista, illetőleg a fejlődő országok menekültjeinek huzamosabb ideig történő tartózkodási helyévé vagy célországává válna. Nemzetközi kapcsolatainkat megterhelné az is, ha menekültnek ismernénk el a szocialista országokból távozni kívánókat, illetőleg, ha tőlük (a román állampolgárok kivételével) megtagadnánk a menekültként való elismerést."[30]

Az Országgyűlés az 1989. január 11-i ülésen elhangzott felszólalások, illetve képviselői indítványok hatására felkérte a Minisztertanácsot, hogy vizsgálja meg a genfi egyezményhez csatlakozás körülményeit, és tegyen jelentést, amit Horváth István belügyminiszter meg is ígért.[31] Miután a pártvezetés tisztázta, hogy azt a Szovjetunió nem ellenzi,[32] a belügyminiszter 1989. március 10-én tájékoztatta az Országgyűlést, hogy a Népköztársaság Elnöki Tanácsa 1989. február 24-i ülésén Magyarországnak a genfi egyezményhez történő csatlakozásáról döntött.[33] A magyar kormány képviselője a csatlakozási okiratot az ENSZ főtitkáránál 1989. március 14-én letétbe helyezte.

A csatlakozás ellenzőinek az ország politikai, valamint gazdasági teherbíró képességével kapcsolatos aggályai hatására Magyarország azzal a fenntartással csatlakozott a genfi egyezményhez, hogy rendelkezéseit kizárólag az Európában történt eseményekre fogja alkalmazni.[34] A hazai és nemzetközi szakmai köztudatban csak „földrajzi korlátozásként" emlegetett fenntartás – amelyhez hasonló megszorítást a magyar csatlakozás időpontjában csak Kongó, Madagaszkár, Málta, Monaco, Olaszország és Törökország alkalmazott – közel egy évtizeden át, 1998. március 1-jéig volt hatályban.[35] A földrajzi korlátozás feloldásáig az Európán kívüli események miatt menekülő külföldiek kérelmeit az illetékes magyar hatóság érdemi vizsgálat nélkül elutasította. Az ilyen kérelmek elbírálását az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa Budapesti Képviseletének (a továbbiakban: Főbiztosság) munkatársai végezték a Magyar Köztársaság Kormánya és a Főbiztosság között létrejött és a 23/1990. (II. 7.) MT rendelettel kihirdetett megállapodás alapján.[36] A szakirodalom a Főbiztosság által menekültként elismert külföldieket a nemzeti hatóságok által a genfi egyezmény alapján elismert menekültekkel (konvenciós menekültek) szemben mandátumos menekülteknek nevezi.[37]

Miután a szocialista országokkal kötött, a határátlépéseket, valamint a tartózkodási jogcímeket szabályozó kétoldalú egyezményekből eredő kötelezettségek ellentétben álltak a genfi egyezménnyel, a Minisztertanács elrendelte, hogy a „Menekültügyi Egyezményhez csatlakozással összefüggésben más kétoldalú egyezmények esetleges módosításának szükségességét" a külügyminiszter, az igazságügyi miniszter és a belügyminiszter 1989. október 30-áig vizsgálják meg.[38]

6.2. A keletnémet menekülők

A genfi egyezmény aláírását ellenző belügyi apparátusnak a baráti szocialista országok távozni kívánó állampolgárai magyarországi megjelenésével kapcsolatos aggodalmai már 1989 nyarán, a vízummentes határátlépés és magyarországi tartózkodás lehetőségét kihasználva[39] Ausztrián át a Német Szövetségi Köztársaságba (a továbbiakban: NSZK) továbbutazni szándékozó keletnémet állampolgárok tömeges megjelenésével igazolódtak.

A genfi egyezményhez való magyar csatlakozás, valamint az magyar–osztrák államhatáron lévő műszaki határzár, a „vasfüggöny" 1989. május 2-án kezdődő lebontásának hírére számos NDK-állampolgár azzal a céllal érkezett Magyarországra, hogy Ausztrián át továbbutazzon az NSZK-ba. A nyár vége felé nagyszámú a bulgáriai, illetve romániai nyaralásból visszatérő keletnémet család is úgy döntött, hogy hazatérés helyett – az NSZK-ba történő továbbutazás reményében – Magyarországon maradnak.[40]

Az NDK-állampolgárok egy része megpróbált menedékjogot vagy a továbbutazáshoz szükséges okmányokat kérni, azonban a korabeli idegenrendészeti hatóság álláspontja szerint a keletnémet állampolgárok által előadott, az „utazással és a kivándorlással kapcsolatos problémák nem kezelhetők menekültkérdésként, azok a NDK belügyét képezik, illetve az NSZK érdekeit érintik". Menekültügyi hatóság hiányában a KEOH által végzett meghallgatások során „egyetlen NDK-állampolgár sem tudott olyan tényt bizonyítani vagy valószínűsíteni, hogy politikai meggyőződésük – vagy a konvenció menekült fogalmába tartozó ok – miatt üldözték volna, vagy az NDK-ba történő visszatérése esetén személyes szabadsága veszélybe kerülne. (Természetesen azokon kívül, akiket a Magyarországon elkövetett bűncselekmény miatt eljárás alá vontak.) Szinte valamennyien az utazási korlátozásokra, megoldatlan családegyesítési ügyekre hivatkoztak."[41] Bár 1989-ben a magyar

[29] GÖRÖG 1989, 39–47.

[30] JOBST 2010.

[31] Az Országgyűlés 1989. január 11-i ülésének jegyzőkönyve. Országgyűlési napló 1985. III. kötet (1988. december 20. – 1989. május 12.), 3246–3248. Elérhető: https://library.hungaricana.hu/hu/collection/orszaggyulesi_konyvtar_dtt/ (A letöltés dátuma: 2019. 04. 05.)

[32] KASZÁS, Veronika (2008): Diplomatic way to the 1951 Geneva Convention. *Regio*, Vol. 11. 89–90.

[33] Horváth István belügyminiszternek a Romániából Magyarországra menekülők helyzetéről, az ezzel kapcsolatos állami tevékenységről és a további elképzelésekről szóló beszámolója. Az Országgyűlés 1989. március 10-i ülésének jegyzőkönyve. Országgyűlési napló 1985. III. kötet (1988. december 20. – 1989. május 12.) 3486. Elérhető: https://library.hungaricana.hu/hu/collection/orszaggyulesi_konyvtar_dtt/ (A letöltés dátuma: 2019. 04. 05.)

[34] A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1989. évi 15. tvr. 3. § értelmében a „Magyar Népköztársaság az 1. Cikk B fejezetének (a) változatát fogja alkalmazni a menekültek helyzetére vonatkozó egyezmény szerinti kötelezettségei teljesítése céljából."

[35] Hatályon kívül helyezte a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény 59. § (5) bekezdése.

[36] *Magyar Közlöny*, 1990. évi 11. sz. 172–182.

[37] AMBRUS Ágnes (1997): Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa Budapesti Képviseletének oltalma alá tartozó menekültek helyzete a magyar idegenrendészeti jogszabályok és gyakorlat tükrében. *Acta Humana: Emberi Jogi Közlemények*, 8. évf. 27. sz. 27–38.

[38] A menekültügy helyzetéről és feladatairól szóló 2010/1989. (HT. 3.) MT határozat 4. pont *b)* alpont, Határozatok Tára 1989. évi 3. szám, 1989. március 7. 10–11.

[39] 1969. évi 31. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a Magyar Népköztársaság Kormánya és az NDK Kormánya között Berlinben, 1969. június 20-án a vízummentes utazás tárgyában aláírt egyezmény 2. és 6. cikke.

[40] SHLACHTA Krisztina – TÓTH Imre (2016): Az 1989. szeptemberi határnyitás német külügyi és állambiztonsági dokumentumok tükrében. *ArchívNet XX. századi történeti források*, 16. évf. 4. sz.

[41] Nagy Károly r. ezredes, a BM ORFK III-2. Osztály vezetőjének 1989. augusztus 4-én kelt Horváth István belügyminiszternek írt jelentése. Közli JOBST 2010, 8.

hatóságok egyetlen NDK-s állampolgárt sem ismertek el menekültként,[42] az említett év július 31-ét követően már egyetlen keletnémet határsértőt sem adtak át az NDK-nak.[43]

A hazautazást megtagadó keletnémet állampolgárok tömeges érkezése, illetve Magyarország területén történt feltorlódása felkészületlenül érte az államigazgatást. A továbbutazni szándékozó NDK-állampolgárok kezdetben az NSZK budapesti külképviseletének épületében, illetve annak kertjében tartózkodtak, de a számuk növekedésével rövidesen megtöltötték a balatoni kempingeket, sőt a közparkokban és a hazai utak mentén is számos, tulajdonosaik átmeneti szállásául szolgáló NDK-s rendszámú személyautó parkolt.

Állami ellátórendszer hiányában az NSZK külképviseletének munkatársai 1989. augusztus 13-án – az 1989. február 4-én Kozma Imre atya vezetésével megalakult egyik első magyarországi civil szervezet – a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület segítségét kérték.[44] A következő napon érkező sátrak felállítását és a tábori élethez szükséges felszerelések kicsomagolását követően a zugligeti katolikus plébánia kertjében megnyílt az első mintegy 1 200 férőhelyes menekülttábor. Néhány napon belül a csillebérci úttörőtáborban, két hárshelyi kempingben és a zánkai ifjúsági üdülőtáborban újabb menekülttáborok nyíltak, ahol az egyházközségi és a máltai önkéntesek osztották az ételt. Számos magyar család az otthonába fogadott be menekülteket. Akadt olyan magánház, ahol hetvennél is több keletnémet volt elszállásolva.[45]

A keletnémet állampolgárok számának rohamos növekedésével az illegális határátlépők száma is ugrásszerűen megnőtt. Miután 1989. június 27-én Horn Gyula magyar és Alois Mock osztrák külügyminiszter az utolsó szakaszon jelképesen átvágták a drótkerítést, az átjárhatóvá váló államhatáron egyre több keletnémet állampolgár Ausztriába, illetve onnan az NSZK-ba távozott. A határőrség 1989. júliusban 1482, az augusztus 8. és 14. közötti héten 813, míg az augusztus 14-i napon 180 illegális határsértőt tartóztatott fel.[46] Az 1989. augusztus 19-én a Sopron közeli Piuszpusztán Habsburg Ottó és Pozsgay Imre védnökségével megrendezett páneurópai pikniken a vasfüggöny megnyitásának rövid időtartamát kihasználva mintegy 600 NDK-állampolgár lépte át az államhatárt. Az MSZMP Politikai Bizottsága 1989. február 28-i ülésének a határsávval kapcsolatos korlátozások felszámolására és az elektromos jelzőrendszer megszüntetésére vonatkozó döntéseit követően a szolgálatban lévő határőrök nem álltak a határátlépők útjába.[47] Miután az NDK és az NSZK között a helyzet kezelését célzó tárgyalások semmiféle eredménnyel sem jártak, 1989. augusztus 22-én egy a Külügyminisztériumban tartott megbeszélés során az azon részt vevők az NDK és Magyarország közötti, a vízumkötelezettség megszüntetéséről szóló 1969. évi

[42] NAGY Boldizsár (2012): *A magyar menekültjog és menekültügy a rendszerváltozástól az Európai Unióba lépésig.* Budapest, Gondolat. 134.

[43] JOBST Ágnes (2015): „Melyik a párt politikája?" Magyarország csatlakozása a Genfi Menekültügyi Egyezményhez – és a keletnémet menekültügy. *Kommentár: közéleti és kulturális folyóirat,* 5. sz. 67–79.

[44] *Befogadás Napja 1989. augusztus 14. Magyar Máltai Szeretetszolgálat* (1989). Elérhető: http://befogadasnapja.maltai.hu/ (A letöltés dátuma: 2019. 04. 05.)

[45] BÉKEFY Lajos (2009): NDK-menekültek lelkésze voltam. *Polgári Szemle,* 5. évf. 5. sz. Elérhető: https://polgariszemle.hu/archivum/49-2009-oktober-5-evfolyam-5-szam/351-ndk-menekueltek-lelkesze-voltam (A letöltés dátuma: 2019. 04. 05.)

[46] JOBST Ágnes (2015): A vasfüggöny utolsó áldozatai. *Betekintő: az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárának forrásközlő folyóirata,* 4. sz. 7.

[47] SALLAI János (2012): *Egy idejét múlt korszak lenyomata. A vasfüggöny története.* Budapest, Hanns Seidel Alapítvány. 73–74.

egyezmény[48] 6. és 8. cikkeinek hatályon kívül helyezéséről döntöttek, majd a következő nap éjszaka az NSZK budapesti külképviseletén várakozó NDK-állampolgárokat Bécsbe szállították.[49] Magyarország 1989. szeptember 10-éről 11-ére virradó éjszaka megnyitotta nyugati határát a keletnémet állampolgárok előtt.[50]

1989. szeptember 11-én 1200 keletnémet lépte át a magyar–osztrák államhatárt, akiknek a száma szeptember 20-áig 17 500-ra nőtt.[51] Az utolsó menekülők 1989. november 14-én hagyták el a budapesti táborokat.[52]

6.3. A menekülők magyarországi támogatása

A korabeli állami és pártvezetés számára kiemelt fontosságú volt a szomszédos Romániával fennálló feszült államközi kapcsolatok további romlásának megelőzése. Ezért az 1980-as években a szülőföldjüket egyre nagyobb számban elhagyó, döntő többségükben *magyar nemzetiségű román állampolgárok ügye* tabutémának számított Magyarországon. Az állami sajtó tudósításaiban és a különféle hivatalos iratokban egészen 1988 őszéig legfeljebb a „Magyarországon hosszabb ideig tartózkodó külföldi állampolgárokról" vagy a „Romániából áttelepülőkről" lehetett olvasni.[53]

A hivatalos szervek hallgatása ellenére a kormányszóvivő 1988. január 28-i sajtótájékoztatóján elhangzott adatok szerint 1985-ben 1790, 1986-ban 3284, 1987-ben pedig már 6499 román állampolgár kért letelepedési engedélyt Magyarországon. A Magyar Nemzetnek az eseményről szóló tudósítása szerint a „korábbi években a kérelmek csaknem fele közvetlen hozzátartozóval történő itteni együttélésre irányult. 1987-ben viszont megnövekedett a másod-, vagy harmadfokú rokonhoz költözés igénye".[54]

Az áttelepülő román állampolgárok között volt, aki hivatalos úton, és volt olyan, aki illegális határátlépőként érkezett az országba. A hivatalos utat választók az úti okmánnyal történő beutazást követően valamilyen ürüggyel, jellemzően házasságkötésre vagy az úti okmányuk elvesztésére hivatkozva, annak rendőrségi bejelentését követően maradtak az országban.

Az illegális határátlépők esetében előfordult, hogy a határsértő személy magyar állampolgár rokona, hozzátartozója, barátja stb. legálisan utazott Romániába, és hozta át

[48] A Magyar Népköztársaság Kormánya és a Német Demokratikus Köztársaság Kormánya között Berlinben, 1969. június 20-án a vízummentes utazás tárgyában aláírt egyezmény kihirdetéséről szóló 1969. évi 31. számú törvényerejű rendelet.

[49] OPLATKA András (2008): *Egy döntés története. Magyar Határnyitás – 1989. szeptember 11. nulla óra.* Wien–Budapest, Paul Zsolnay Verleger – Helikon – Századvég. 173–175.

[50] NAGY 2001, 75–87.

[51] SCHLACHTA Krisztina – TÓTH Imre (2016): Az 1989. szeptemberi határnyitás német külügyi és állambiztonsági dokumentumok tükrében. *ArchívNet XX. századi történeti források,* 16. évf. 4. sz.

[52] *Befogadás Napja 1989. augusztus 14. Magyar Máltai Szeretetszolgálat* (1989). Elérhető: http://befogadasnapja.maltai.hu/ (A letöltés dátuma: 2019. 04. 05.)

[53] KASZÁS Veronika (2016): Erdélyi menekültek 1988–1989-ben és a magyarországi közvélemény. *ArchívNet XX. századi történeti források,* 16. évf. 4. sz. Elérhető: https://archivnet.hu/menekultkerdes_migracio_magyarorszagon_a_20_szazadban/4._erdelyi_menekultek_19881989ben_es_a_magyarorszagi_kozvelemeny.html (A letöltés dátuma: 2019. 04. 07.)

[54] Emberségesen bíráljuk el a letelepedési kérelmeket – válaszolta munkatársunk kérdésére a kormány szóvivője (1988). *Magyar Nemzet,* 1988. január 29. 5.

az útlevelét, a diplomáját vagy más okmányait. Jellemzően Budapesten és Győr-Sopron megyében növekedett a tartózkodási engedélyért folyamodók száma. A Magyarországon letelepedni szándékozók mellett jelentős volt azoknak a román állampolgároknak a száma, akik harmadik országba (elsősorban Franciaországba, Németországba, a skandináv államokba, esetenként az Amerikai Egyesült Államokba vagy Kanadába) történő továbbutazás szándékával érkeztek az országba.[55]

A magyar nemzetiségű romániai menekültek iránti társadalmi szimpátia,[56] a támogatásukra szerveződő társadalmi mozgalmak,[57] valamint annak a maroknyi képviselőnek a hatására, akiknek kezdeményezésére *a menekülők támogatásának ügyét az Országgyűlés is megtárgyalta,* elkerülhetetlenné vált, hogy az államigazgatás is foglalkozzon a helyzettel.

A Minisztertanács 1988. február 25-én a 3046/1988. MT határozatával a belügyminiszter civil helyettesének vezetésével felállította a Magyarországon tartózkodó külföldi állampolgárok ügyeivel foglalkozó – a Pénzügyminisztérium, az Igazságügyminisztérium, a Szociális és Egészségügyi Minisztérium, a Munkaügyi Minisztérium, az Oktatási Minisztérium, a Hazafias Népfront, valamint a Magyar Vöröskereszt képviselőiből álló – Állami Tárcaközi Bizottságot (a továbbiakban: Tárcaközi Bizottság).

Később a Tárcaközi Bizottság mintájára a megyei tanácsok vb. titkárainak vezetésével (főként Budapesten, Pest megyében és néhány kelet-magyarországi megyében) szerveződtek az érintett helyi szervezetek és intézmények vezetőiből álló megyei koordinációs bizottságok.[58]

A következő lépés a *Letelepedési Alapról* szóló 49/1988. (VI. 28.) MT rendelet, illetve az annak végrehajtásáról szóló 20/1988. BM utasítás kiadása volt. A Belügyminisztérium kezelésében lévő Letelepedési Alap azon külföldiek beilleszkedésének támogatására szolgált, akik 1988. január 1-jét követően – kivételesen indokolt esetben 1987-ben – magyarországi tartózkodásra vagy letelepedésre jogosító engedélyt kaptak.[59]

Miközben a Letelepedési Alap bevételi forrásai az állami költségvetésből származó éves támogatás, valamint a magán-, illetve jogi személyek befizetései voltak, az Állami Számvevőszék adatai szerint a központi költségvetés 1988–1989-ben nyújtott összesen 600 millió forintos támogatása mellett a magán- és a jogi személyek befizetései nem érték el az egymillió forintot. Utóbbiak a „nagyságrendekkel magasabb hozzájárulásaikat a Magyar Vöröskereszthez vagy az egyházakhoz juttatták el"[60] feltehetően azért, mert a társadalom szemtanúja volt annak, hogy a romániai és a keletnémet menekültek ellátásának megszervezését nem az állam, hanem magánszemélyek, az egyházak, a társadalmi szerveződések és a Magyar Vöröskereszt végezték.

[55] HORVÁTH Zoltán (1989): A letelepedni szándékozó külföldi állampolgárokkal összefüggő biztonsági és rendészeti kérdések. In TIMORÁNSZKY Péter szerk.: *A nemzeti kisebbségek és a menekültek jogai. I. kötet.* Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája. 233–242.

[56] A Magyar Közvélemény-kutató Intézet által az erdélyi menekültek befogadásának társadalmi támogatását felmérő 1988. évi vizsgálat főbb eredményeiről lásd: KASZÁS 2016.

[57] KASZÁS Veronika (2014): A magyarországi „alternatív szervezetek" fellépése az erdélyi menekültek ügyében 1988–1989-ben. *Múltunk,* 1. sz. 221–266.

[58] TÓTH Judit (1994): *Menedékjog – kérdőjelekkel.* Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó. 75.

[59] 49/1988. (VI. 28.) MT rendelet a Letelepedési Alapról, 1. §. Bár a Letelepedési Alapról szóló minisztertanácsi rendelet 1988. június 28-án lépett hatályba, a rendelkezéseit a 8. § (1) bekezdése alapján visszamenőlegesen, 1988-tól alkalmazni kellett.

[60] Az Állami Számvevőszék 1990. júniusban kiadott, a Letelepedési Alap működésének pénzügyi-gazdasági ellenőrzéséről szóló 7-21/1990. számú jelentése, 2.

Miután a Magyarországra áttelepülő román állampolgárok lakhatását jellemzően az őket fogadó közvetlen hozzátartozó, később a másod- vagy harmadfokú rokonok intézték, ebben az időszakban a több száz személy befogadását, tartós elhelyezését és ellátását biztosító menekülttáborokra nem volt szükség. Ezzel összhangban, a Letelepedési Alap felhasználási jogcímei, amelyek megtérítését negyedéves elszámolások alapján, utólag lehetett kérni, az alábbiak voltak:

- az újonnan érkezők átmeneti elhelyezésére szolgáló átmeneti szálláshelyek létesítésének és felhasználásának költségei;
- rászorultság alapján igényelhető rendszeres és rendkívüli szociális segély, nevelési és gyámügyi segély;
- a magyar állampolgárokat megillető közegészségügyi, járványügyi és más társadalombiztosítási ellátások, bölcsődei, óvodai és iskolai elhelyezés költségei;
- az otthonteremtés támogatása (egyszeri letelepedési segély, a lakásszerzéshez nyújtott helyi tanácsi támogatás megtérítése);
- az ügyintézéssel, az ellátással és a letelepedéssel kapcsolatos egyéb kiadások.[61]

A Letelepedési Alappal kapcsolatos ügyintézést, néhány kivételtől eltekintve, a tanácsi szervek kezdetben a Tárcaközi Bizottság által kiadott, majd 1988 szeptemberétől a Belügyminisztérium Tanácsi Szervezési Főosztály, illetve a BM Menekültügyi Hivatala által kibocsátott tájékoztatók és körlevelek szerint végezték.[62] A Letelepedési Alapból történő utólagos megtérítés jelentős terhet jelentett azon tanácsok gazdálkodására, amelyek az illetékességi területükön élő nagyszámú menekült miatt nagyobb összegű támogatások költségeit voltak kénytelenek megelőlegezni.[63]

Miután 1988. december közepéig a román állampolgároknak kiadott tartózkodási engedélyek száma meghaladta a 12 500-at, az „érdekelt központi szervek kialakították az áttelepültek jogi helyzete rendezésének, ellátásának, ügyei intézésének szabályait", amelyeket a Tárcaközi Bizottság a *Magyar Hírlap* 1988. december 19-i számában publikált.[64]

1989. december 17-én Tőkés László temesvári református lelkész kilakoltatása miatti tiltakozás néhány óra alatt a rendszer elleni demonstrációvá alakult, amelynek során a rendfenntartó erők csak vízágyú és könnygáz bevetésével tudták megfékezni a tüntetőket. Amikor a tüntető tömegből néhányan a Tanács épületébe is behatoltak, a karhatalom közéjük lőtt. Temesváron 1989. december 18-án gyakorlatilag szükségállapot uralkodott. A tiltakozások, fegyveres harcok az időközben kihirdetett kijárási tilalom ellenére a következő napokban is folytatódtak, majd a Securitate rendteremtő egységei erőszakos megtorló akciókba kezdtek.[65] A romániai események menekültjeinek történő segítségnyújtástól vezérelve a közigazgatási belügyminiszter-helyettes 1989. december 19-én körlevélben értesítette a megyei

[61] 49/1988. (VI. 28.) MT rendelet a Letelepedési Alapról 4. § (1) bekezdés *a)–g)* pont.

[62] Ilyen volt az ügyintézéssel, az ellátással és a letelepedéssel kapcsolatos egyéb kiadások elszámolásáról szóló 8002/1988. (BK. 8.) tájékoztató.

[63] A Letelepedési Alapról szóló 49/1988. (VI. 28.) MT rendelet 5. § (1) bekezdés.

[64] *Magyar Hírlap,* 1988. december 19. 5–8

[65] SZŐCZI Árpád (2015): *Temesvár – A romániai forradalom kitörésének valódi története. 25. évfordulós kiadás.* Budapest, Petőfi Irodalmi Társaság.

tanácsokat, hogy 1990. januártól a BM Menekültügyi Hivatal utólagos elszámolás fejében a külföldiekkel kapcsolatos költségeiket megelőlegezi. Ezt a Letelepedési Alapról szóló 49/1988. (VI. 28.) MT rendelettel ellentétes rendelkezést a Belügyminisztérium 1990. februárban visszavonta.[66] A temesvári események, a Ceauşescu házaspár 1989. december 25-i kivégzése, valamint az 1990 tavaszán öt ember életét követelő marosvásárhelyi összecsapások hatására – az ország szabad elhagyásának lehetőségét kihasználva – 1990-ben 18 283 román állampolgár érkezett Magyarországra.[67] Az 1990-ben benyújtott 3520 menedékkérelemből 2561 elismeréssel zárult.[68]

A menedékkérelmek relatíve alacsony száma azt mutatja, hogy miközben Magyarország „a Romániából átszökött magyar nemzetiségű személyek ügyének rendezésére irányuló törekvés"[69] miatt csatlakozott a genfi egyezményhez, az ebben az időben érkező román állampolgárok többsége nem menekültként szándékozott áttelepülni vagy továbbutazni.

Az *átmeneti szálláshely* a hirtelen, nagy tömegben érkező menekülők elszállásolását szolgálta. Ilyen ideiglenes lakhelyet a tanácsok, a települések önkormányzata, majd a Menekültügyi Hivatal hozhatott létre és üzemeltetett.

Az átmeneti szálláshely önálló költségvetéssel nem rendelkezett, fenntartását a Letelepedési Alap fedezte, viszont az elszámolható költségekről semmiféle jogszabály nem rendelkezett.

Az ideiglenes szálláshelyekre irányadó jogszabályi rendelkezések hiányában az 1987. évi első menekülthullám idején Békéscsabán és Hajdúszoboszlón, valamint a fővároshoz közeli Bicskén felállított intézmények alkalmazottjaira hárult a feladat, hogy a napi szükségletek függvényében, kezdeményezőkészségük, empátiájuk, szakmai felkészültségük szerint alakítsák azok működését.[70]

Az Állami Számvevőszék szóvá is tette, hogy az érintettek a Letelepedési Alap terhére elszámolható költségeket nem egységesen értelmezték. A számvevők szerint „Fejér megyében az átmeneti szálláshely költségek 92,5%-át a bicskei átmeneti szállás áfát is tartalmazó bérleti díja teszi ki. Békés megyében a bérleti díjakat az egyéb kiadások között szerepeltették, a fővárosban pedig a szükséglakások felújítására fordított összegeket az egyéb költségek helyett az átmeneti szálláshely kiadásai közé sorolták. Az átmeneti szálláshelyek igénybevétele – a szolgáltatások (tartózkodási napok száma, étkeztetés lehetősége stb.) szabályozásának hiányában – rendkívül eltérő képet mutatott."[71] A jelentés néhány sorral lejjebb megjegyzi, hogy az átmeneti szálláshelyek igénybevételét szabályozó jogszabályi rendelkezések hiányában, „a bicskei átmenti szálláson tartózkodók 40%-a 4 hónapja, közel egynegyede pedig több mint 8 hónapja veszi igénybe a szolgáltatásokat".[72]

[66] Az Állami Számvevőszék 1990. júniusban kiadott, a Letelepedési Alap működésének pénzügyi-gazdasági ellenőrzéséről szóló 7-21/1990. számú jelentése, 4.

[67] TÓTH 1997, 47. 7. tábla.

[68] NAGY 2012, 133.

[69] Wéber Gyula r. ezredes a Belügyminisztérium III/1. Osztály vezetőjének 34-229/1989. számú jelentése. Közli JOBST 2010, 3.

[70] EINWACHTER János (1993): Menekültek a táborban. In SIK Endre – TÓTH Judit szerk.: *Jönnek? Mennek? Maradnak?* Budapest, MTA Politikatudományok Intézete Nemzetközi Migráció Kutatócsoport Évkönyve. 139.

[71] Az Állami Számvevőszék 1990. júniusban kiadott, a Letelepedési Alap működésének pénzügyi-gazdasági ellenőrzéséről szóló 7-21/1990. számú jelentése, 10.

[72] Az Állami Számvevőszék 1990. júniusban kiadott, a Letelepedési Alap működésének pénzügyi-gazdasági ellenőrzéséről szóló 7-21/1990. számú jelentése, 10.

A *menekülteket befogadóállomásokról* (a továbbiakban: befogadóállomás) szóló 64/1989. (VI. 30.) MT rendelet a belügyminisztert hatalmazta fel arra, hogy ilyen „önálló maradványérdekeltségű rendszerben működő központi költségvetési intézmény" létesítéséről és megszüntetéséről döntsön, és annak éves költségvetését megállapítsa.[73] A befogadóállomások irányítását a Belügyminisztérium, szakirányítását az érintett minisztériumok vagy országos hatáskörű szervek végezték.[74] A befogadóállomások éves költségvetését a Letelepedési Alap fedezte.[75]

A befogadóállomások a menekültek magyarországi beilleszkedésének segítése érdekében kötelesek voltak együttműködni a Magyar Vöröskereszt szerveivel, az egyházak képviselőivel és biztosítani a tevékenységük feltételeit.[76]

Számottevő intézményi tapasztalatok hiányában a befogadóállomásokról szóló 64/1989. (VI. 30.) MT rendelet a romániai menekültek igényeit szem előtt tartva, igen nagyvonalúan határozta meg azok feladatait. Az intézmény a menedéket kérő nem magyar állampolgárok számára:

- ideiglenes ellátást és elhelyezést nyújtott;
- magyarországi beilleszkedésükhöz megadta a legszükségesebb anyagi és más támogatást, tájékoztatást;
- segítette a harmadik államba továbbutazni kívánók magyarországi tartózkodásának idejére szóló, lehetőség szerinti foglalkoztatását; és
- biztosította a más jogszabályban meghatározott hatósági eljárások lefolytatásához szükséges rendezett körülményeket.[77]

1989-ben, a befogadóállomásokról szóló jogszabály hatálybalépését követően – az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának támogatásával[78] – az átmeneti szálláshelyeknek otthont adó településeken, de többnyire más ingatlanokon megkezdődött a menekülteket befogadóállomások kiépítése. A bicskei befogadóállomás egykori igazgatójának visszaemlékezései szerint mivel a jogalkotó sem a befogadóállomáson történő elhelyezés tárgyi feltételeiről, sem az intézmény által biztosítandó szolgáltatások köréről nem rendelkezett, a Belügyminisztérium beruházási szakemberei 1989 nyarán, amikor az egykori „Betonútépítő Vállalat munkásszállását kezdték menekültállomássá alakítani, eléggé tanácstalanok voltak. Elképzeléseik egyik szélsősége valamiféle börtön volt, a másik talán egy napközis tábor. Néhányan robbanásbiztos lámpákra, fémvályús mosdókra, rácsos ajtókra és ablakokra esküdtek, mások díszes belső terekre. Az 1990 májusában átadott intézmény alkalmas lett a legalapvetőbb szolgáltatások nyújtására, és kulturált elhelyezést nyújtott a menekülteknek". Majd hozzáteszi, hogy a menekülttábor átadását követően a „fogyatékosságok azonnal jelentkeztek. Ezért az elmúlt három évet a folyamatos beruházás jellemezte. Időközben elkészült

[73] 64/1989. (VI. 30.) MT rendelet a menekülteket befogadóállomásokról 2. §, 3. § (1) bekezdés és 4. §.

[74] 64/1989. (VI. 30.) MT rendelet a menekülteket befogadóállomásokról 3. §.

[75] 64/1989. (VI. 30.) MT rendelet a menekülteket befogadóállomásokról 4. §.

[76] 64/1989. (VI. 30.) MT rendelet a menekülteket befogadóállomásokról 5. § (2) bekezdés.

[77] 64/1989. (VI. 30.) MT rendelet a menekülteket befogadóállomásokról 1. § (1) és (2) bekezdés.

[78] 1989/4. Nemzetközi szerződés a belügyminisztertől: Megállapodás a Magyar Köztársaság Kormánya és az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága között. *Magyar Közlöny*, 1989. évi 76. sz. 1274–1281.

egy kulturális blokk, két raktárcsarnok, a sportterem, az óvodai és iskolai helyiségek, egy házi múzeum, továbbá létrejöttek a napközis szobák, foglalkoztatók, vendégszobák, műhelyek és garázsok."[79]

A hajdúszoboszlói befogadóállomás 1989 augusztusában, a békéscsabai 1989 októberében kezdett üzemelni, és működésük első féléve alatt több mint háromezer menekült ellátását biztosították.[80] A bicskei befogadóállomás 1990 májusában nyitotta meg kapuit.[81]

A menedékkérők többsége az eljárás jogerős befejezéséig vagy sorsának tartós rendezéséig a központi költségvetési intézményként működő befogadóállomások valamelyikén (Bicskén, Békéscsabán vagy Hajdúszoboszlón) tartózkodott. A befogadóállomások lakói pénzbeli ellátást nem kaptak, azonban az ingyenes lakhatáson, étkezésen, orvosi ellátáson, gyermekfelügyeleten, munkaközvetítésen és más szolgáltatásokon túlmenően a menekülők kötelező közegészségügyi szűrését is az intézményben végezték. A befogadóállomások területét, a negatív orvosi leletek megérkezését követően, szabadon el lehetett hagyni. A házirend szerint csak 48 órát meghaladó távolléteket kellett bejelenteni. Az 1990. márciusi átlagos 90 naphoz képest egy évvel később, 1991 márciusában már 240 volt a befogadóállomásokon eltöltött idő hossza.[82] A tábort elhagyók albérletbe, munkahelyi szállásokra, bérlakásba vagy saját tulajdonú ingatlanba költöztek, esetleg házat építettek maguknak, illetve a családjuknak.[83]

Jogszabályi tilalom hiányában előfordult, hogy a befogadóállomásról már kiköltözött menekültek az önálló élet nehézségeivel szembesülve hosszabb-rövidebb időre visszaköltöztek a teljes létbiztonságot nyújtó intézménybe. A széles körű szolgáltatások ellenére a működés első 8–9 hónapja alatt előfordult, hogy a befogadóállomások csak 25–30%-os kihasználtsággal működtek.[84]

6.4. A genfi egyezmény és a magyar menekültjog

Bár a *genfi egyezmény* kihirdetéséről szóló 1989. évi 15. törvényerejű rendelet csak a *Magyar Közlöny* 1989. augusztus 30-i számában jelent meg nyomtatásban, az 1951. évi egyezmény 1989. június 12-én, az 1967. évi jegyzőkönyv pedig ennél is korábban, már 1989. március 14-én hatályba lépett.

A Minisztertanács már a csatlakozási okirat letétbe helyezését megelőzően elrendelte, hogy a „Menekültügyi Egyezményhez igazodóan törvényi szinten, illetőleg – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – átmenetileg minisztertanácsi rendelettel szabályozni kell a menekültek befogadásának feltételeit, eljárási és jogorvoslati rendszerét, a menekültek

[79] EINWACHTER 1993, 141.

[80] Az Állami Számvevőszék 1990. júniusban kiadott, a Letelepedési Alap működésének pénzügyi-gazdasági ellenőrzéséről szóló 7-21/1990. számú jelentése, 9.

[81] EINWACHTER 1993, 141.

[82] EINWACHTER János (1996): Menekültek, menedékesek Bicskén és Nagyatádon. In MAGYARITS András szerk.: *Menekültek és menedékesek Magyarországon.* Székesfehérvár, Ma. 41.

[83] EINWACHTER 1996, 42.

[84] Az Állami Számvevőszék 1990. júniusban kiadott, a Letelepedési Alap működésének pénzügyi-gazdasági ellenőrzéséről szóló 7-21/1990. számú jelentése. 9.

jogállását, alapvető jogait és kötelességeit", aminek elvégzéséért a belügyminiszter, az igazságügy-miniszter és a külügyminiszter voltak felelősek.[85]

Az *első problémakört* a korabeli Alkotmány menedékjogról szóló 67. §-a jelentette, amely szerint a „Magyar Népköztársaságban mindenki, akit demokratikus magatartásáért, a társadalmi haladás, a népek felszabadítása, a béke védelme érdekében kifejtett tevékenységéért üldöznek, menedékjogot kaphat".[86] Ez a szöveg jelentősen eltért a genfi egyezménytől, amelynek értelmében a menekült olyan külföldi, akit politikai nézetei, faja, nemzeti hovatartozása, vallása vagy meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása miatt üldöznek. A Nemzeti Kerekasztal által elfogadott és az 1989. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett alkotmánymódosítás jelentősen érintette a menedékjogot. Az 1989. október 23-ától hatályos Alkotmány szerint: „65. § (1) A Magyar Köztársaság – a törvényben meghatározott feltételek szerint – biztosítja a menedékjogot azoknak a külföldi állampolgároknak, akiket hazájukban, illetőleg azoknak a hontalanoknak, akiket tartózkodási helyükön faji, vallási, nemzeti, nyelvi vagy politikai okokból üldöznek. (2) A menedékjogot élvező személyt más államnak nem lehet kiadni."[87]

Az 1989-es alkotmányszöveg már közelített a genfi egyezményhez, de néhány eltérés továbbra is fennmaradt. Egyrészt az Alkotmány menedékjogról és nem a menekültstátuszról rendelkezett. Másrészt a 65. § (1) bekezdése a menedékjog feltételeként a már megvalósult üldözést jelölte meg, annak veszélyéről még csak említést sem tett. Harmadrészt az Alkotmány a genfi egyezményben felsorolt öt üldöztetési ok egyike – a meghatározott társadalmi csoporthoz tartozás – helyett, a „nyelvi" okot jelölte meg.[88] A nyelvi okokból való üldözés alkotmányos joggá emelését feltehetően a Romániát elhagyni kényszerülő magyar nemzetiségű menekülők iránti társadalmi szolidaritás motiválta.

A képet tovább árnyalta, hogy miközben az Alkotmány a menedékjog földrajzi korlátozása tekintetében semmiféle rendelkezést sem tartalmazott, Magyarország a genfi egyezményt kizárólag az Európában történt események menekültjeire alkalmazta. Végül, miközben az 1989. évi XXXI. törvénnyel megszülető Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint: a „Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg", a menedékjog alapvető szabályait az első menedékjogi törvény 1998. március 1-jén történt hatálybalépéséig rendeleti szintű jogszabályok rendezték.[89]

A *másik problémakör,* hogy miközben Magyarországnak a genfi egyezményt 1989. március 14-étől alkalmaznia kellett, mind a menekültügyi hatósági rendszer, mind a menekültként elismerés részletszabályai hiányoztak. A feladatellátás első, kézzelfogható lépéseként 1989. április végén, a Belügyminisztérium szervezetén belül nyolc munkatárs – a Tanácsi Szervezési Főosztály állományából átcsoportosított öt munkatárs, illetve további három személy – részvételével létrejött a Belügyminisztérium Menekültügyi Hivatala.[90]

[85] A menekültügy helyzetéről és feladatairól szóló 2010/1989. (HT. 3.) MT határozat 3. pontja. *Határozatok Tára,* 1989. évi 3. sz. 10.

[86] 1972. évi I. törvény a 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Köztársaság Alkotmányának egységes szövegéről 67. §. *Magyar Közlöny,* 1972. évi 32. sz.

[87] 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról 34. §.

[88] TIMORÁNSZKY Péter (1994): A menedékjog alkotmányos alapjai. *Magyar Közigazgatás,* 44. évf. 1. sz. 21–29.

[89] 1997. évi CXXXIX. törvény a menedékjogról, 1998. március 1-jén lépett hatályba.

[90] A Belügyminisztérium miniszterhelyettesének a Belügyminisztérium menekültekkel foglalkozó részlegének felállítására, jogállására, feladat- és hatáskörére, irányítására és létszámára vonatkozó, 1989. április 26-án kelt, 10-52/8/1989. számú előterjesztése.Elérhető: www.parallelarchive.org/tags (A letöltés dátuma: 2019. 04. 05.)

A menekültként való elismerés eljárási szabályait tartalmazó rendelet csak a genfi egyezmény hatálybalépését követő több mint fél év elteltével, 1989. október 15-én lépett hatályba.[91] A genfi egyezmény, valamint az elismeréséről szóló rendelet hatálybalépése közti időszakban a menedékjogot kérelmező külföldiek – így a keletnémet állampolgárok – meghallgatását a KEOH munkatársai végezték.[92]

A Magyarországon tartózkodó külföldinek a határátlépést követő legfeljebb 72 órán belül a rendőrség vagy a határőrség szervei előtt, a menekülteket befogadóállomáson vagy a Budapesti, a Csongrád Megyei vagy a Szabolcs-Szatmár Megyei Rendőr-főkapitányságon kellett jeleznie, hogy menedékjogot szeretne kapni.[93] 1989 októberétől az elsőfokú menekültügyi hatóságok, vagyis a Belügyminisztérium Menekültügyi Hivatalának Budapesten, Bicskén, Szegeden, Békéscsabán, Hajdúszoboszlón és Nyíregyházán működő szervei megkezdték a kérelmek elbírálását.[94]

A rendőrség hivatásos állományába tartozó, első fokon eljáró menekültügyi ügyintézők szakirányítását, valamint a fellebbezések elbírálását a Menekültügyi Hivatal végezte.[95]

A lakhatással nem rendelkező menedékkérő az eljárás jogerős befejezéséig vagy sorsának tartós rendezéséig (a menekült továbbutazásáig, saját otthona vagy lakhatása más módon való rendezéséig, illetve hazatéréséig, az elutasított kérelmező a haza-, illetve továbbutazásáig) a befogadóállomások valamelyikén (Bicskén, Békéscsabán vagy Hajdúszoboszlón) tartózkodott. Amennyiben a menedékkérő a magyarországi lakhatását képes volt más módon megoldani, nem volt köteles befogadóállomáson tartózkodni.

A menekültügyi hatóság a kérelmek benyújtására nyitva álló, a határátlépést követő 72 órás jogvesztő határidőt elmulasztó külföldiek ügyeit érdemi vizsgálat nélkül elutasította. A külföldi kérelmére az érdemi vizsgálat nélkül elutasított menedékkérelmeket – az Európán kívüli események menekültjeinek ügyeihez hasonlóan – a Főbiztosság budapesti munkatársai végezték. A főbiztosság által befogadott kérelmeket előterjesztő külföldiek, valamint az úgynevezett mandátumos menekültek az idegenrendészeti hatóság által kiállított tartózkodási okmányok birtokában éltek az országban. Elhelyezésükről és ellátásukról a főbiztosság gondoskodott.[96]

A magyar hatóság által elismert menekültet a jogszabályok alkalmazása szempontjából magyar állampolgárnak kellett tekinteni azzal az eltéréssel, hogy nem illette meg választójog, nem tölthetett be magyar állampolgársághoz kötött munkakört, és nem volt hadköteles.[97] A menekültet kérelmére a lakóhelye szerint illetékes rendőr-főkapitányság ellátta a genfi egyezményben meghatározott kétnyelvű úti okmánnyal, és a magyar állampolgárság megszerzése iránti kérelmek elbírálásánál a menekültként való elismerés tényét rendkívüli körülményként kellett értékelni.[98] A menekült díjmentes magyar nyelvoktatásra is jogosult volt.[99]

[91] *A menekültként való elismerésről szóló 101/1989. (IX. 28.) MT rendelet.*

[92] Nagy Károly r. ezredesnek, a BM ORFK III-2. Osztály vezetőjének 1989. augusztus 4-én kelt Horváth István belügyminiszternek írt jelentése. Közli JOBST 2010, 8.

[93] 101/1989. (IX. 28.) MT rendelet a menekültként való elismerésről 3. §. (1) bekezdés.

[94] TÓTH 1994, 77.

[95] 101/1989. (IX. 28.) MT rendelet a menekültként való elismerésről 5. §, 18. § (2) bekezdés.

[96] AMBRUS 1997, 27–38.

[97] 1989. évi XIX. törvény a menekültként elismert személyek jogállásáról 1. § *a)–c)* pont.

[98] 1989. évi XIX. törvény a menekültként elismert személyek jogállásáról 1. § *d)–e)* pont.

[99] 1989. évi XIX. törvény a menekültként elismert személyek jogállásáról 1. § *f)* pont.

A menekültként elismert személyek jogállásáról szóló 1989. évi 15. és az 1989. évi 19. törvényerejű rendeletek, valamint a 101/1989. (IX. 28.) MT rendelet megteremtették a magyar menekültjog alapjait.[100] A már létező és működő hatósági és ellátórendszert az 1990. évi parlamenti választásokat követően felálló kormány által kiadott, a belügyminiszter feladat- és hatáskörét szabályozó kormányrendelet intézményesen is a belügyi igazgatás körébe utalta. A kormányzati feladatmegosztás keretében a belügyminiszter a „nem rendőri szakigazgatási, rendészeti tevékenység" körében:

- irányította a menedéket kérő külföldiek menekültként elismerésével kapcsolatos igazgatási tevékenységet;
- ellátta a menekülteket befogadóállomások működtetésével összefüggő központi feladatokat;
- összehangolta a menekültek társadalmi beilleszkedését segítő állami és társadalmi tevékenységet.[101]

6.5. A délszláv konfliktus magyarországi hatásai

Miközben 1991 első felében is érkeztek romániai menekülők Magyarországra, kezdetét vette a délszláv konfliktus fegyveres harcai elől menekülők tízezreinek befogadása. A délszláv konfliktus menekültjei – az előző hullámban érkező román menekültektől eltérően – nem a szülőföldjük végleges elhagyásának szándékával, az áttelepülés reményében, hanem a közeli hazatérésben bízva, a néhai Jugoszlávia és Magyarország között a kishatárforgalom szabályozására kötött, a vízumkötelezettség megszüntetéséről szóló 1965. évi egyezmény nyújtotta lehetőségeket kihasználva érkeztek és tartózkodtak az országban.[102]

1991 tavaszán Kelet-Szlavónia, illetve a Baranya-háromszög területéről többségükben magyar nemzetiségű személyek menekültek Magyarországra. Az érkezők még úgy hitték, hogy magyarországi tartózkodásuk néhány hétig, legfeljebb pár hónapig tarthat. Többen a földjükön dolgoztak, amikor találat érte a házukat, így a szerszámaikat eldobva, egy szál ruhában lépték át a határt. Mások az éves szabadságukat kivéve azzal a szándékkal jöttek, hogy a harcok elmúltával majd hazatérnek. Sokan közülük még évek elteltével is Magyarországon éltek.[103]

1991. június 1. és szeptember 30. között már mintegy 35 ezer menekülő, közel kétharmaduk (67,7%) horvát állampolgár érkezett az országba. 1991. december 31-éig összesen 54 693 személy kért menedékjogot Magyarországon, akiknek a 87%-a horvát és már csak alig 10%-a volt román állampolgár. A harcoló felek polgári célpontokat is lőttek, így az ebben az időszakban érkezők egyharmada 18 éven aluli gyermek, egyharmada nő, egyharmada pedig 60 évnél idősebb volt. Az általános mozgósítás miatt munkaképes, illetve katonako-

[100] NAGY 2012, 127–132.

[101] A belügyminiszter feladat- és hatásköréről szóló 39/1990. (IX. 15.) Korm. rendelet 7. § *a)–c)* pont, illetve a *Nemzeti Megújhodás Programja* (1990). I.4. fejezet *a)* pont. 155.

[102] 1966. évi 4. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a Magyar Népköztársaság Kormánya és a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság Kormánya között a vízumkötelezettség megszüntetéséről, Belgrádban 1965. november hónap 23. napján aláírt egyezmény 1. és 4. cikk.

[103] HORVÁTH Lajos (1996.): Egy kiállítás képei. In *Menekültek Magyarországon II.* Budapest, Menekültügyi és Migrációs Hivatal. 15.

rú férfi alig volt a menekülők között. A magyar államhatár közeléből menekülő emberek általában saját gépjárművel, a mozdítható vagyontárgyaikat (készpénz, ékszerek, tv, rádió stb.) magukkal hozva érkeztek. Többségükben magánszállásra költöztek, és csak később, a magyarországi tartózkodásuk elhúzódása miatt, illetve az anyagi tartalékaik felélését követően kérték, hogy valamelyik átmeneti szállásra vagy befogadóállomásra költözhessenek.

1992 tavaszán normalizálódott a helyzet, így akik tudtak, hazatértek. A hazatérők egy része nem a megrongálódott vagy elpusztult otthonában, hanem Horvátország olyan területén talált magának szállást, ahol nem voltak fegyveres harcok, vagy valamelyik horvátországi menekülttáborban.[104] Néhány, többségében magyar nemzetiségű család az Eszékre, illetve a környező településekre (Vukovár, Vinkoci, Szentlászló, Kórogy) történő hazatérés helyett 1992-ben a magyarországi letelepedés mellett döntött.[105]

1992 nyarán kezdetét vette a bosnyák menekültek érkezése. A menekülők többsége nem fegyveres harcok, hanem az erőszakos kitelepítések áldozata volt, így közöttük már nemcsak nők, gyermekek vagy idősek, hanem aktív korú férfiak is voltak. Az álmukban meglepett, otthonukból kiűzött családokat fegyveres katonák buszokra, teherautókra, kamionokra rakták, és a szülőföldjük elhagyására kényszerítették őket. Ausztria 1992. július 1-jén éjféltől vízumkényszert vezetett be a Boszniából érkezőkre. Az említett napon két, Magyarországon veszteglő, menekülőkkel teli vasúti szerelvény már nem tudta átlépni az osztrák határt, így a magyar hatóságok mindkettőt a Nagyatádi Átmeneti Szálláshelyre irányították. 1992. július hónapban két hét alatt közel kétezerrel nőtt a Magyarországon tartózkodó boszniai menekültek száma. Ősszel menekülők újabb csoportjai érkeztek az országba.[106]

1992 végére már valamennyi érintett számára nyilvánvalóvá vált, hogy a menekülők hazatéréséhez hetek, hónapok helyett hosszú évekre lesz szükség. Az 1992-ben menedékjogot kérő 16 204 külföldi 92,7%-a az egykori Jugoszlávia területéről érkezett, és ekkor már mindössze 5,2%-uk volt román állampolgár, 1,5% volt a Független Államok Közössége (a továbbiakban: FÁK) országaiból és 0,6% a más államokból érkezők aránya.[107]

1992-ben az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának Hivatala azzal a kéréssel fordult az érintett kormányokhoz, hogy valamennyi menekülőt – beleértve azokat is, akik nem kértek, és azokat is, akik kértek, de nem kaptak menekültstátuszt – fogadják be, és lássák el őket. Magyarországon ekkor született az *ideiglenes menedék*, illetve a *regisztrált menedékes* fogalma a biztonságos hazatérésig vagy továbbutazásig Magyarországon tartózkodó külföldiek számára.[108]

A magyar hatóságok a Jugoszlávia területéről érkezőket meghallgatták, regisztrálták, de befogadásuk csoportosan, a menekültügyi hatóság munkatársai által végzett, formalitásoktól mentes meghallgatás alapján történt. Az ideiglenes menedéket élvezők a számukra rendszeresített, úgynevezett „menedékes igazolvány" felmutatásával igazolták, hogy a hatóságok tudtával és jóváhagyásával élnek az országban, és a kormányzat által biztosított ellátások megilletik őket. Mivel a menedékesek jogállását semmiféle jogszabály sem rendezte, a Belügyminisztérium döntésétől függött, hogy mennyi ideig tartózkodhatnak Magyarországon.

[104] HORVÁTH 1997.
[105] HORVÁTH 1997.
[106] HORVÁTH 1996, 65.
[107] A BM Menekültügyi Hivatala által közzétett adatok.
[108] JUNGBERT Béla (1996): Menekültek fotókon: papíron és élőben. In *Menekültek Magyarországon II.* Budapest, Menekültügyi és Migrációs Hivatal. 7.

A menedékesekre vonatkozó első jogszabályi rendelkezést a Menekülteket Támogató Alapról szóló 1993. évi XXVI. törvény azon rendelkezése jelentette, amelynek értelmében az alap felhasználása szempontjából menekültnek kell tekinteni azt a külföldit, „aki a Magyar Köztársaság területén ideiglenes menedéket élvez".[109]

1993-ban a Vöröskereszt közreműködésével megkezdődött azon családok egyesítése, amelyek egyes tagjai megérkeztek Nyugat-Európába, míg a többiek a háborús területeken, esetleg Magyarországon rekedtek. Az 1994 közepéig tartó családegyesítési program keretében több százan jutottak el valamelyik nyugati országba.

Ebben az évben kezdődött Kanada letelepítési programja is, amelynek keretében 1993 és 1995 között 600–800 a hazáját elhagyni kényszerült egykori jugoszláv állampolgár talált új hazát a tengeren túli országban.[110]

1994-ben a menekültügyi hatóság 3375 menedékkérőt vett nyilvántartásba, akiknek a 70,7%-a az egykori Jugoszlávia állampolgára volt.[111] Erre az időszakra a háborús menekültek száma, akiknek körében a muzulmánok aránya elérte a 85%-ot, többé-kevésbé állandósult. 1995 nyaráig, a közép-boszniai vegyes etnikai összetételű települések bosnyák, illetve horvát nemzetiségű lakóinak menekküléséig, nagyobb menekülthullám nem érkezett az országba.[112]

A Belügyminisztérium politikai államtitkárának egy 1997-ben megjelent írása szerint a daytoni békeszerződés 1995. évi aláírásáig a délszláv konfliktus miatt „menekültek mintegy 55%-a részesült menedékesként védelemben. Menekült státuszért 4% folyamodott, míg a fennmaradó 41% sem menekült, sem menedékes jogállást nem kezdeményezett".[113]

Az 1992-ben Magyarországon tartózkodó mintegy 80 ezer „menekült közül egyszerre mintegy 10 ezer személy vett igénybe állami elhelyezést. A többieket a társadalom fogadta be".[114] A Belügyminisztérium politikai államtitkárának 1997-ben megjelent írása szerint a „menedékesek elhelyezését tekintve megállapíthatjuk, hogy több éven keresztül mintegy egyharmaduk nyert befogadóállomáson, ideiglenes szálláshelyen elhelyezést, míg kétharmaduk magánlakásnál kapott szállást. Táborokban főként a volt Jugoszlávia területéről érkezők, és közülük is elsősorban a bosnyák nemzetiségűek nyertek elhelyezést."[115]

A magánszálláson élők, a lakhatásuk és az élelmezésük költségeinek fedezésére készpénzellátást kaptak. Valamennyi Magyarországra érkező iskoláskorú gyermek tanköteles volt, amire a menekültügyi hatóság munkatársai felhívták a szülők figyelmét. A Menekültügyi Hivatal a menedékesek egészségügyi ellátásának, valamint a gyermekeik iskoláztatásának költségeit az önkormányzatok, illetve az egészségügyi intézmények által negyedévente bemutatott bizonylatok alapján előbb a Letelepedési, majd 1993. április 9-étől a Menekülteket Támogató Alapból fedezte. 1992-ben összesen 401 magyarországi település működött közre a magánszállásokon élő menedékesek ellátásában. A legnagyobb munkateher

[109] A Menekülteket Támogató Alapról szóló 1993. évi XXVI. törvény 3. § (2) bekezdés *c)* pont.
[110] HORVÁTH 1997.
[111] TÓTH Pál Péter (2010): *Jugoszláviából Magyarországra.* Elérhető: www.sulinet.hu/oroksegtar/data/kulhoni_magyarsag/2010/srb/feszekhagyo_vajdasagiak/pages/010_jugoszlaviabol_magyarorszagra.htm (A letöltés dátuma: 2019. 04. 05.)
[112] HORVÁTH 1997.
[113] VILÁGOSI Gábor (1997): A régióból elsőként. In *Menekültek Magyarországon III.* Budapest, Menekültügyi és Migrációs Hivatal.
[114] JUNGBERT 1996, 9.
[115] VILÁGOSI 1997.

a dél-dunántúli és a dél-alföldi régió önkormányzataira és a köztársasági megbízotti hivatalokra hárult, amelyek az „ellátás rendjének megszervezése óta – az év végéig – összesen 143 205 esetben részesítették a menedéket kérőket a hetenkénti élelmezési és tisztasági felszerelés-ellátmányban".[116]

A menedékesek csak engedéllyel vállalhattak munkát, ami a munkanélküliek magas száma miatt szinte lehetetlen volt. Gyakran előfordult, hogy a magánszálláson élő menedékesek a magyarországi tartózkodásuk elhúzódása miatt, illetve az anyagi tartalékaik felélését követően valamelyik teljes ellátást nyújtó átmeneti szállásra vagy befogadóállomásra költöztek.

1991 nyarán a békéscsabai befogadóállomáson 250, Bicskén 430, Hajdúszoboszlón 180 személyt lehetett elszállásolni. Szükség esetén a bicskei befogadóállomás befogadóképességét a fűthető raktárak és közösségi helyiségek berendezésével 1200 főre lehetett növelni, amihez a felszerelés, az élelmiszer-tartalék, vizesblokkok és a gépjárműpark is rendelkezésre állt. Az ilyen mértékű zsúfoltság néhány napnál tovább nem volt fenntartható.

A befogadóállomás a genfi egyezmény szerinti menedékkérelmet benyújtó, illetve menekültként elismert külföldiek elhelyezésére és magyarországi beilleszkedésének elősegítésére szolgált,[117] ahol 1991 elején átlagosan 240 napot, 1992-ben 450, a következő évben 800, míg 1994-ben már átlagosan ezer napot töltöttek a külföldiek.[118]

A Belügyminisztériumban már az 1991. február 23-i rendkívüli miniszteri értekezleten döntés született arról, hogy két, a szovjet hadsereg által hátrahagyott ingatlant alkalmassá kell tenni a menekülthullám fogadására és átmeneti kezelésére.[119]

A Belügyminisztérium 1991 nyarától kezdődően – az érintett önkormányzatok közreműködésével – a délszláv konfliktus nagy tömegben, rövid időtartamú tartózkodás szándékával érkező menekültjeinek elhelyezésére átmeneti szálláshelyeket hozott létre. A menedékesek gyors hazatérésének reményében felállított átmeneti szálláshelyek rendeltetése az volt, hogy szállást, élelmezést és háziorvosi ellátást nyújtsanak számukra.

1991-ben 23 magyarországi településen – többek között Mohácson, Máriagyűdön, Nagyharsányban, Pécsett, Siklóson, Szigetváron, Vésen, Csongrádon és Nagyatádon – összesen 31 átmeneti szálláshely működött.[120] Az érintett határszakaszok közelében fekvő településeken felállított táborok a menekülés során könnyen elérhetők voltak, és a menedékesek visszatelepülését is egyszerűbbé tették. Az átmeneti szálláshelyek létesítését és fenntartását, a magánszállásokon élők ellátásának költségeihez hasonlóan, először a Letelepedési, majd az 1993. április 9-én helyébe lépő Menekülteket Támogató Alap fedezte.[121]

Az átmeneti szálláshelyek lakói valamennyi szolgáltatást (szállás, étkezés, oktatás, egészségügy, ruházat stb.) díjmentesen vehették igénybe, viszont készpénzt nem kaptak. A menedékes a befogadóállomáson, illetve ideiglenes szálláshelyen kívül munkát sem vállalhatott. Az átmenti szálláshelyek működése jelentős mértékben a menedékesek munkaerejére épült, akik díjazás fejében a magyar személyzet mellett például tolmácsként, segédápolóként, illetve a táboron belül működő oktatásban segédkeztek. Miután az átmeneti

[116] Beszámoló a Belügyminisztérium 1992. évi igazgatási tevékenységéről. 6.
[117] 64/1989. (VI. 30.) MT rendelet a menekülteket befogadó állomásokról 1. (1) bekezdés a) pont.
[118] EINWACHTER 1996, 41.
[119] 1991. február 23-i rendkívüli miniszteri értekezletről készült emlékeztető 1. napirendi pont *e)* pont.
[120] Beszámoló a Belügyminisztérium 1992. évi igazgatási tevékenységéről. 5.
[121] 1993. évi XXVI. törvény a Menekülteket Támogató Alapról 6. § (1) bekezdés.

szálláshelyek működését jogszabály továbbra sem rendezte, idővel az intézmények – analógia alapján – a befogadóállomásokra vonatkozó jogszabályokat követve működtek.

Az átmeneti szálláshelyekre érkezőkön is elvégezték azokat a szűrővizsgálatokat (AIDS, lepra, tbc, hastifusz, paratifusz, baktériumok), amelyeket a jogszabály a menedékkérőkre előírt. Ennek oka, hogy a Boszniából érkezők között nagy arányban előforduló tbc-s megbetegedés miatt 171 személyt gyógyintézeti kezelésre kellett beutalni. Egy Kelet-Boszniából érkezett különvonat sok kiszáradt gyereket, idős, járóképtelen személyt és elhanyagolt, bőrbeteg embert hozott. Az újonnan érkezők az egészségügyi szűrővizsgálatok, illetve a negatív vizsgálati eredmények megérkezéséig nem hagyhatták el a táborokat.[122]

Az egészségügyi ellátást követően az oktatás megszervezése következett. Mivel kezdetben horvát nemzetiségű gyerekek érkeztek, a közel háromezer személy befogadására alkalmas Nagyatádi Átmeneti Szálláshelyen 1991 októberében horvát tanítási nyelvű általános iskola indult, amelyhez Horvátország tantervet, tankönyveket és iskolai bizonyítványokat biztosított. Az említett tanévben az eszéki autóműszaki szakközépiskola 3. és 4. osztálya is Nagyatádon tanult. A diákokat a velük érkezett tanárok oktatták. 1991 őszén horvát nyelvű, majd a nagyszámú boszniai gyermek érkezését követően, 1992-ben bosnyák óvodai csoport is indult. 1992-ben hivatalos bosnyák tanterv hiányában a horvát tanterv szerint, de anyanyelven folyt az iskoláskorú bosnyák gyermekek oktatása.

Az 1993-ban induló tanévre megérkezett a hivatalos boszniai tanrend, így a horvát és a bosnyák iskolásokat eltérő módon, mindenkit a saját nemzeti tanrendje szerint oktattak. Tanév végén mindenki a saját nemzeti iskolai bizonyítványát kapta, amelyeket hazatéréskor nem kellett honosítani.[123]

1992-től megkezdődött az egyházak, a Vöröskereszt, valamint a külföldi szervezetek segélyszállítmányainak, illetve adományainak érkezése. 1992 és 1996 között csak Nagyatádra mintegy 700 kamionnyi adomány, ruhafélség, élelmiszer, egészségügyi felszerelés, játékok, iskolai eszközök, tisztálkodószerek stb. érkezett. Az adományok döntő többsége a helyben kiépített raktárbázisra került, ahol válogatták, osztályozták és felhasználásig tárolták azokat. Az adományoknak a többi átmeneti szálláshely, valamint a menekültek közötti szétosztása a Nagyatádi Átmeneti Szálláshely gondnokságának közreműködésével történt.[124]

A kormány az 1991–1992. évi menekültáradat kezelése során szerzett tapasztalatokat hasznosítva 1993-ban, a belügyminiszter feladat- és hatáskörében működő, önálló gazdálkodási jogkörrel rendelkező, központi államigazgatási szervként *hozta létre* a *Menekültügyi és Migrációs Hivatalt.* A belügyminiszter a Budapesten működő szervezetet címzetes államtitkár útján irányította.[125] A hivatal az átmeneti szélcsendet kihasználva 1993 tavaszán a menedékes igazolványok lecserélésével vette számba az országban tartózkodó délszláv menekülteket. A Belügyminisztérium menekültügyekért felelős címzetes államtitkárának nyilatkozata szerint ekkor már csak 8500 menedékes élt az országban.[126]

[122] EINWACHTER 1996, 27–35.
[123] HORVÁTH 1996, 65.
[124] EINWACHTER 1996, 53.
[125] Lásd: a Menekültügyi és Migrációs Hivatal létrehozásáról szóló 43/1993. (III. 3.) Korm. rendelet 2. § (1) és (3) bekezdését.
[126] KŐSZEG Ferenc (1993): Be vagyunk biztosítva! Interjú Morvay István címzetes államtitkárral, a Menekültügyi és Migrációs Hivatal elnökével. *Beszélő,* 5. évf. 32. sz. 7.

Miközben a menekültek elhelyezése és ellátása költségeinek döntő hányadát a költségvetés fedezte, az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának Hivatala „mintegy 9 millió dollárral segítette a menekültellátás feladatainak végrehajtását".[127] A délszláv menekültek tömeges érkezése, valamint bejelentés nélküli távozásuk okozta nehézségek kezelésére a kormány megállapodást kötött az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának Hivatalával a menekültügyi adatkezelés terén történő együttműködésről.[128]

Összefoglalva: a vizsgált időszakban Magyarországra érkező menekülthullámok eltérő feladatok elé állították a belügyi igazgatást. A menekülők 1987 és 1991 közötti hullámát a Ceauşescu-rezsim üldözése elől menekülő, döntő többségében magyar nemzetiségű román állampolgárok, valamint az 1989 nyarán – az Ausztrián át az NSZK-ba történő továbbutazásig – néhány hétig Magyarországon tranzitáló keletnémet állampolgárok jelentették. A magyar nemzetiségű román állampolgárok menekülése az „anyanemzethez fordulók ügyét jelentette, akiket szuverén állami elhatározás, nemzeti felelősségvállalás alapján fogadtunk be, részesítettünk támogatásban".[129]

A genfi egyezményhez történő magyar csatlakozást a magyar nemzetiségű román állampolgárok befogadásának, illetve tartózkodási jogcímének megteremtése motiválta. Az ország politikai, valamint gazdasági teherbíró képességével kapcsolatos aggályok hatására Magyarország azzal a fenntartással csatlakozott a genfi egyezményhez, hogy annak rendelkezéseit kizárólag az Európában történt eseményekre fogja alkalmazni. Az úgynevezett „földrajzi korlátozás" visszavonásáig[130] az Európán kívüli események menekültjeinek ügyeiben a Menekültügyi Főbiztos Hivatalának Budapesti Irodája járt el.[131]

Az állami és pártvezetés 1989 nyarán a hazatérést megtagadó és az NSZK-ba vágyó keletnémet állampolgárokat nem volt hajlandó menekültként kezelni. Az állami menekültellátás hiányában róluk magánszemélyek, a Magyar Máltai Szeretetszolgálat munkatársai, valamint az egyházak gondoskodtak. A hazánkban tranzitáló NDK-s állampolgárok a magyar–osztrák államhatár 1989. szeptember 11-i megnyitását követően néhány héten belül elhagyták az országot.

Az 1987. és 1990. március között Magyarországra érkező román állampolgárok 73,9%-a magyar, 21,4%-a román, 3,4%-a német nemzetiségű volt.[132] Miután ők a szülőföldjük végleges elhagyásának szándékával, letelepedési szándékkal érkeztek Magyarországra, a belügyi igazgatás feladata az volt, hogy tartózkodási jogcímüket megállapító hatósági eljárások jogszabályi és intézményi feltételeinek megteremtését követően lakhatásukról és beilleszkedésükről gondoskodjon. Ebben az időszakban létrejött a hazai menekültjog és a menekültügyi hatósági és ellátórendszer alapintézményeinek háttere.

A második hullámot a délszláv konfliktus menekültjei jelentették, akik a közeli hazatérés reményében érkeztek az országba. 1991. december 31-éig összesen 54 693 személy kért menedékjogot Magyarországon, akiknek a 87%-a horvát és 10%-a volt román állampolgár. Az 1992-ben menedékjogot kérő 16 204 külföldi 92,7%-a az egykori Jugoszlávia területéről érkezett, és ekkor már mindössze 5,2% volt a román állampolgárok, 1,5% a FÁK országaiból és 0,6% a más államokból érkezők aránya. Az egykori Jugoszlávia területéről érkezők befogadása csoportosan, a menekültügyi hatóság munkatársai által végzett, formalitásoktól mentes meghallgatás alapján, az érkezők regisztrációját követően történt.

A délszláv konfliktus menekültjeinek befogadása és ellátása nem a genfi egyezmény szerint, hanem az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának Hivatala 1992-ben az érintett kormányokhoz intézett kérésére, humanitárius alapon történt. A hazai hatóságok ekkoriban kezdték a biztonságos hazatérésig vagy továbbutazásig Magyarországon tartózkodó külföldieket ideiglenes menedéket élvezőnek vagy menedékesnek nevezni. A daytoni békeszerződés 1995. évi aláírásáig a délszláv konfliktus magyarországi menekültjeinek mintegy 55%-a részesült menedékesként védelemben. Menekültstátuszért az érkezők 4%-a folyamodott, míg a fennmaradó 41% semmilyen jogállást sem kérelmezett. Miután valamennyi érintett úgy vélte, hogy tartózkodásuk néhány hétig, esetleg hónapig tarthat, a belügyi igazgatás a délszláv menekülők magyarországi ellátása mellett a visszatérésük és az otthoni visszailleszkedésük elősegítésére törekedett. Ahogy a menekülők között egyre kevesebb magyar nemzetiségű volt, és a gyors hazatérés reménye is szertefoszlott, a belügyi igazgatás számára a több ezer nem magyar anyanyelvű menekülő elszállásolásán és élelmezésén túlmenően komoly kihívást jelentett az egészségügyi ellátás és az oktatás megszervezése.

A menekülthullámok *közös jellemzője,* hogy mindkét időszakban erős társadalmi szolidaritás és szerepvállalás mellett előbb a befogadást és az ellátást biztosító intézmények jöttek létre, majd némi késéssel a menekülők magyarországi tartózkodásának jogcímét jelentő jogszabályi előírások is megszülettek.

---

[127] Beszámoló a Belügyminisztérium 1992. évi igazgatási tevékenységéről. 6.

[128] 1994/10. Nemzetközi szerződés a belügyminisztertől: Egyetértési memorandum a Magyar Köztársaság Kormánya és az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának Hivatala között a menekültügyi adatkezelés terén folytatandó együttműködésről. *Magyar Közlöny,* 1994. évi 58. sz.

[129] MÁRKUS István (1990): A magyarországi menekültügy aktuális kérdései. *Belügyi Szemle,* 28. évf. 6. sz. 27–33.

[130] Földrajzi korlátozás feloldása a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott, az 1989. évi 15. törvényerejű rendelettel kihirdetett egyezményhez fűzött nyilatkozat visszavonásáról szóló 113/1997. (XIII. 17.) OGY határozat alapján történt.

[131] A földrajzi korlátozás feloldását követően, a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény 59. § (2) bekezdése alapján a menekültügyi hatóság menekültként ismerte el azt a „magyarországi szálláshellyel rendelkező külföldit, akire nézve a Genfi Egyezmény alkalmazhatóságát az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága Budapesti Irodája e törvény hatálybalépéséig megállapította; feltéve, hogy az érintett menekültkénti elismerését e törvény hatálybalépését követő 90 napon belül kéri".

[132] LAKATOS Miklós – MÉSZÁROS Árpád (1991): A Magyarországra menekülők főbb adatai. *Statisztikai Szemle,* 69. évf. 2. sz. 103. 1. tábla.

Harmadik rész
A helyi önkormányzati rendszerrel kapcsolatos minisztériumi tevékenység

7. fejezet
A helyi önkormányzatok szakmai és szervi feladataival, működésével összefüggő minisztériumi tevékenység

Bekényi József – Szabó Lajos – Verebélyi Imre

7.1. Az önkormányzati rendszerváltozáshoz vezető út

(Verebélyi Imre)

A demokratikus többpárti országos választások alapján megalakult új Országgyűlés 1990. augusztus 3-án az Alkotmány módosításával, a helyi önkormányzatokról szóló törvény (Ötv.) és a helyi önkormányzati választásokról szóló törvény elfogadásával *bevezette a nyugat-európai típusú modern önkormányzatiság magyar változatát.* A kormányzaton belül a Belügyminisztérium volt a felelős a témakörre vonatkozó szakmai koncepciók és az azokra épülő jogszabálytervezetek előkészítéséért. A BM szakmai apparátusa – a BM Államigazgatási Szervezési Intézete (1990-től új néven a BM Magyar Közigazgatási Intézete) – tudományos közreműködésével elkészítette a szabályozási koncepciókat, a több alternatívát tartalmazó tervezeteket. 1989-től miniszteri jóváhagyás után ezeket egyeztette a pártok szakértőivel, az önkormányzati és a köztisztviselői szakmai érdekvédő szervezetekkel. A kormányzati és a parlamenti döntéseket követően a minisztériumi apparátus közreműködött a végrehajtást és annak ellenőrzését érintő feladatok teljesítésében.

Mint a szakmai előkészítésért és a végrehajtó-ellenőrző munka összehangolásáért felelős közigazgatási államtitkár részt vettem a tárcaegyeztetéseken. Az eltérő tárcavéleményeket kétoldalú megbeszéléseken próbáltam egymáshoz közelíteni. Az akkori időben kiemelkedő tudású igazgatási felső vezetőkből álló közigazgatási államtitkári értekezleteken pedig a kormányülés előtt kialakítottuk a végső szakmai konszenzusokat.

Az 1990 nyarán a témakört részletesen megtárgyaló kormányülésekre rendszeresen meghívtak. Így személyesen győződhettem meg arról, hogy Antall József miniszterelnök a viták során mindig kíváncsi volt az időnként meghívott minisztériumi közigazgatási szakemberek esetleg eltérő felvetéseire is. A miniszterelnök úgy vezette a miniszterek politikai véleménycseréjét, hogy az éppen aktuális tárcaérdekek vagy rövid távú pártérdekek fölé kívánt emelkedni. Az önkormányzati témaköröknél a belügyminiszter és a miniszterelnök többször hangsúlyozta, hogy az alapvető kérdésekben több kormánycikluson átívelő olyan törvényjavaslatokat kell a Tisztelt Ház elé vinni, amelyek a demokrácia egyik fundamentumát, a helyi demokráciát erősítik, és a helyi közügyekben a törvények keretei közt a helyi önkormányzatok önállóságában rejlő hatékonyságot is előmozdítják.

A külföldi elemzők a helyi önkormányzati rendszer építésében és a megvalósítás elindításában a volt szocialista országok közt *élenjáró országnak* tartották Magyarországot. Kezdetben részben az volt az indulási előny, hogy a szomszédos országok csak időbeli késéssel tudtak hozzáfogni az alap- és a középszintű önkormányzatokat érintő átfogó törvénykezéshez. További indulási előnyt jelentett, hogy a volt szocialista országok a rendszerváltoztatást megelőző két évtizedben – Jugoszláviát kivéve – a szocialista típusú helyi tanácsigazgatásban nem hajtottak végre jelentős decentralizációs reformokat, a szovjet típusú tanácsrendszerüket kis részben sem tudták az önkormányzatisághoz valamiben hasonló irányokba elmozdítani.

Visszatekintve az 1970-es és az 1980-as évek tanács-rendszerbeli előzményeire, Magyarországon már az 1971. évi harmadik tanácstörvény – bár csak deklaratív jelleggel – a helyi tanácsok egyik alárendelt, gyenge részjellemzőjévé tette a szocialista önkormányzati jelleget, ezt a leggyengébb jellemzőt hosszabb távon kívánták kibontani. A tanácsrendszert meghatározó alapjellemzők közé tartozott, hogy a szocialista állam demokratikus centralizmusának alárendelten a tanácsok népképviseleti és államigazgatási szervekként működtek.

Az állampárti szocializmus erős rendszerbeli korlátai nagyban akadályozták, hogy gyorsan és széles körben kibontakozzon a „tanácsönkormányzati" részjellemző. A szovjet típusú tanácsrendszer logikájába beleilleszkedően 1971 után inkább a tanácsok államigazgatási jellegét erősítették. Az „államigazgatás egységesítését" szolgáló reformként a dekoncentrált államigazgatási szervek és szakigazgatási intézmények jelentős részét beépítették a tanácsrendszerbe; a volt dekoncentrált szervek jellegükből adódóan a tanács igazgatási szervezetében a szervezeti és működésbeli alárendeltség vertikális vonalának centralizmusát tovább fokozták.

A 80-as évtized közepén a helyi választásokon az egypárti korlátok közt bevezették a *több jelölt állításának kötelezettségét,* amely bizonyos választási lehetőséget adott a helyi szavazóknak. Az úgynevezett szocialista demokráciát valamelyest növelni szándékozó helyi választási lehetőség azonban hamar formálissá vált, mivel a helyi pártszervek megmondták, hogy a több jelölt közül kit támogatnak, a helyi jelölőgyűléseket pedig nem ritkán úgy szervezték meg, hogy ott csak a pártnak kedvező helyi lakosokat jelöljék. Az elpuhuló proletárdiktatúra, az elgyengülő pártirányítás természetesen már nem mindenütt tudott a helyi demokráciát korlátozó lehetőségeivel élni. (A helyi jelölőgyűlések némelyikén a párt támogatottjával szemben a helyi lakosság olyan „lokálpatriótákat" tudott jelölni, akik a titkos választásokon győztek. Az 1985–1990 közti helyi tanácsi ciklus idején új tanácstagok, és ami még fontosabb, új tanácselnökök is bekerültek a községek és a városok helyi tanácstestületeibe.)

A helyi képviselő-testületek a politikai erőfölényben lévő helyi végrehajtó bizottság befolyása alatt álltak. A helyi állampárti vezetőket is magában foglaló végrehajtó bizottság kettős alárendeltségben működött. Formailag a helyi képviselő-testületnek volt alárendelve, de döntő mértékben a felsőbb végrehajtó bizottság alárendeltségében tevékenykedett. A végrehajtó bizottság horizontális (a tanácstestületeknek való) alárendeltségét gyengítette, hogy a helyi végrehajtó bizottságra és vezető beosztású tagjaira erős vertikális alárendeltség nehezedett. A felsőbb szintű végrehajtó bizottságok és pártszervek – szükség esetén – bármikor élni tudtak a vertikális fölérendeltség túlcentralizációs lehetőségeivel.

A magyar tanácsrendszer néhány területén 1984 után bevezettek olyan részreformokat, amelyek a gyenge önkormányzati jelleget valamelyest erősítették. Így például a községek túlerőltetett közös tanácsi integrációját lefékezve a meglévő közös tanácsok előnyösebb helyzetben lévő székhelyközségei mellett a társközségekben helyileg választott elöljáróságok alakulhattak. (Az elöljáróságok számos vezetőjét 1990 után megalakuló községi önkormányzatok polgármesterének választották meg.)

1984-től megkezdtem egy *átfogó tanácsönkormányzati reform* elméleti előkészítését. 1987-ben megvédtem az *Önkormányzat és központosítás* című MTA doktori értekezésemet és ennek részeként a reform koncepcióját. A disszertáció a különböző típusú helyi igazgatási rendszerek leírását követően a szocialista rendszerkorlátok végső határáig elmenve egy „harmadikutas" átfogó megoldást vázolt fel a teljes körű tanácsi önkormányzatiság hazai megteremtésére. (Többek közt javasoltam a szovjet típusú tanácsi végrehajtó bizottságra összpontosuló orosz–szovjet alapelv, a kettős alárendeltség vertikális ágának felszámolását; a szovjet típusú államszervezés alkotmányban előírt alapelvének, a demokratikus centralizmusnak a kiegészítését javasoltam a demokratikus decentralizmussal, valamint a decentralizált ügyekben a helyi önállóságot növelő javaslatokat dolgoztam ki.) A tudományos értekezés akkori publikálhatósága érdekében két politikai korlátot (rendszerfalat) nem támadhattam meg. A Szovjetunió politikai érdekzónájában alkotmányos és törvényi alátámasztást kapott egypártrendszer helyett akkor még nem lehetett valóban plurális többpártrendszert igényelni. A szovjet típusú tanácsrendszer elméleti irodalmában pedig fel kellett kutatni olyan orosz–szovjet utalásokat, amelyek – legalább elvi síkon – nem tartották kizártnak a szovjet tanácsrendszer szocialista önkormányzati típusú megújítását, aminek az a lényege, hogy a tanács tevékenységének többségét a törvények végrehajtása során, illetve azok keretében helyileg alakítható önálló tevékenység tegye ki.[1] A tudományos disszertáció címétől eltérve a publikáció címe *A tanácsi önkormányzat* lett. A „tanácsi" jelző felvétele akkor részben arra utalt, hogy 1984–1987 között még nem a nyugati típusú polgár önkormányzatiság megteremtését lehetővé tevő politikai rendszer környezete volt meghatározó. A tanácsi jelző a Szovjetunió vezető szakembereit is megnyugtathatta, hogy itt a szovjet típusú tanácsrendszer „harmadikutas" magyar megoldásáról van szó. A könyv mellékleteiben azonban a szerző leközölte a modern európai önkormányzatiság alapvető jellemzőit. 1986–1988 között kutatómunkájában már a demokratizált szocialista államon belül a teljes önkormányzatiság hazai bevezethetőségének kutatására összpontosítottam a figyelmet.

A körülöttem forrongó akkori politikai környezetben (1987–1988 időszakában Grósz Károly vezetésével még hatalmon voltak a keményvonalasok, reformgondolatokat képviselő párttagokat zártak ki, a reformfelvetéseket fékezték, azok lehetséges kihatásaként a „fehérterror" rémképét festették fel stb.) Pozsgay Imre és Németh Miklós haladó szellemiségű állampárti vezetők mögött jelentős változásokat sürgető baloldali reformcsoportok alakultak. Ezt megelőzően 1987-ben és 1988-ban „zászlót bontottak" a demokratikus ellenzéki csoportok. A legfontosabb nemzetközi politikai támogatás az volt, hogy a Szovjetunió pártvezére, Gorbacsov ugyan nem értett egyet a többpártrendszer bevezetésével, de nem tiltotta le és nem állította meg a rendszerváltozáshoz vezető magyar folyamatokat.

[1] VEREBÉLYI Imre (1987): *A tanácsi önkormányzat.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 173–249.

1988 novemberében az Államigazgatási Szervezési Intézet kutatói két intézeti kötetben véglegezték reformjellegű következtetéseiket. Ennek a kötetnek az első tanulmányába belefoglaltam az alapkérdésekre vonatkozó kutatói véleményemet, amely már egy *rendszerváltoztatás irányába* mutatott. A tanulmányt alkotmány-előkészítő szabályozási koncepció tervének tekintettem. A tanulmány 12. oldalán a *többpártrendszer bevezetését* olyan előfeltételnek tartottam, amely a „helyi önkormányzatok demokratikus működése szempontjából új helyzetet teremt". Utaltam arra, hogy „napjainkban formálódik és alakul ki az a plurális politikai rendszer, ahol az MSZMP mellett más olyan politikailag szervezett érdekcsoportok, pártok is megjelenhetnek, amelyek alkotmányos alapon kívánnak működni".[2]

Három hónap múlva az MSZMP 1989. február 21-én elfogadta azt a programját, amely már „hivatalos dokumentumban" egyetértett az alkotmányos többpártrendszerrel, az erre épülő valóban szabad választásokkal, a leendő kormányban a koalíció lehetőségével. Tudományos kutatóként feltételeztem, hogy az 1988-ban Magyarországon beinduló „többpártosodási" kezdeményezések belátható rövid időn belül *alkotmányos többpártrendszerré fejlődhetnek.*[3] Helyi vetületben mindez valóban szabad helyi választásokat és helyi politikai váltógazdálkodást feltételezett. Megjegyzendő, hogy az 1988. novemberi felvetést megelőzték és segítették Bihari Mihály politikatudományi tézisei. (Az általam nagyra tartott kutató az Igazságügyi Minisztériumon belül az Alkotmány-előkészítő Kodifikációs Titkárság I. számú albizottsága részére még 1988. szeptember végén leírta és decemberben ott megvédte kiinduló tételét, miszerint alkotmányos többpártrendszerre van szükség. Nézete szerint az Alkotmány a plurális szerkezetű társadalomból és politikai, hatalmi, ideológiai, szellemi és kulturális társadalmi szerveződésből kell hogy kiinduljon, az Alkotmányban ezért el kell ismerni a többpártrendszert.)

A korabeli publikálhatóság érdekében indokolt volt az óvatosabb fogalmazás: a tanácsönkormányzat elnevezés és az állami szervként való megjelölés. A tanácsi önkormányzat elnevezést később az alkotmány előkészítéséről szóló 1989. évi IM. kötetben Tölgyessy Péter szintén használta.[4] A tanácsi jelzőt 1989-től kezdve hagytuk el. E jelző helyébe a „helyi önkormányzatok" megjelölés lépett.

Ezen tanulmány és az addigi gyakorlatorientált elméleti tevékenységem alapján 1989 februárjában felkértek, hogy a belügyminisztériumi személyi állomány számára 1989. március 1-jén szervezett belügyi reformkonferencián tartsak előadást. A konferenciának az adott különös hangsúlyt, hogy ott megjelent a belügyminiszter, aki az előadások után a belügyi reformfolyamatokat megindító munkák felgyorsítását ösztönözte. A konferencián tartott előadás arra a kritikai alapállásra épült, hogy 1988–1989-ben a BM rendészeti profiljában nem volt komolyabb előrelépés, ehhez képest jobban állt a civil terület, azon belül a tanácsi önkormányzatiság megalapozása.[5] A konferenciát követően a belügyminiszter személyes találkozóra hívott, ahol kezdeményezte, hogy elméleti törekvéseimet gyakorlati államszervezőként folytassam, majd előterjesztést nyújtott be a kormánynak, amely 1989 májusában közigazgatási miniszterhelyettesnek nevezett ki.

[2] VEREBÉLYI 1987, 12.

[3] VEREBÉLYI Imre szerk. (1988): *A tanácsrendszer önkormányzati típusú reformja I–II.* Budapest, ÁSZI Produkt. 324.

[4] SOMOGYVÁRI István szerk. (1989): *Alkotmányjogi füzetek. Helyi és szakmai Önkormányzatok.* 7. füzet. Budapest, Igazságügyi Minisztérium.

[5] VEREBÉLYI Imre (1989): A belügyi igazgatás reformja. *Belügyi Szemle,* 27. évf. 5. sz. 3–17.

1989. május elején Németh Miklós miniszterelnök átalakította első kormányát. A második Németh-kormány „leszakadt" a Grósz Károly vezette pártközponttól. Ez a kormány és az állandó előre lépésre kényszerítő demokratikus ellenzék 1989 közepétől 1990 áprilisáig közösen előkészítette a demokratikus jogállamiság és a szociális piacgazdaság polgári rendszerének bevezetését. Az 1988-ban még csak a szocialista „harmadik utat" kereső reformkormány így a rendszerváltoztatást előkészítő kormányzattá fejlődött.

1989 közepén a Belügyminisztériumon belül felgyorsult az előkészítő munka. A BM-en belül rendszeresen ülésezett az önkormányzati törvény koncepcióját előkészítő bizottság. A bizottság szakmai előterjesztéseim alapján kialakította saját álláspontját, a vitatott kérdésekben pedig a támogatottsági sorrendben A, B, C változatokat fogalmazott meg. Július végére elkészült *A helyi és megyei önkormányzati törvény szabályozási koncepciója* című dokumentum, amelyet a *Magyar Közigazgatás* szeptemberi számában tettek közzé.[6] A szakmai tervezetet különböző fórumokon vitára bocsátották, a beérkezett észrevételek hasznosítható részét a koncepcióba beépítették. A Németh-kormány megtárgyalta és támogatta a tervezetet, a részletező munka további folytatását rendelte el. A miniszterelnök közlése szerint a törvénytervezetté átalakítandó koncepciót már az új parlament által megválasztott miniszterelnöknek kellett átadni.

A tervezet előkészítése során 1990 elején nemzetközi tanácskozást tartottunk. A szakértői anyagot angol nyelven megküldtük a Községek és Régiók Európai Szövetsége (Council of European Municipalities and Regions – CEMR) magyar származású főtitkárának, Filippovich Tamásnak (Thomas de Philippovich) aki az európai szövetség tagországaiból szakértőket kért föl az 1990. évi budapesti nemzetközi tanácskozásra. A többnapos tanácskozáson pontról pontra haladva részletesen átbeszéltük a magyar tervezet adott pontjában szereplő hazai megoldás lényegét. Az európai szakértők támogatták, hogy a magyar tervezetben az önkormányzati rendszerváltoztatással kapcsolatos pontok az Európa Tanács által 1985-ben az akkori tagállamok körére elfogadott Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának lényegi szabályaira épülnek. Ugyanakkor a zárszóban hangsúlyoztam, hogy a rendszerváltó kereten belül a modelltípust kialakító reformokat indokolt a hazai hagyományokhoz és más országok bevált megoldásaihoz igazítani.

Az 1990. tavaszi választási vereség után a még hivatalban lévő belügyi államtitkár Gál Zoltán a szakmailag véglegezett törvénytervezetünket átadta Antall Józsefnek, a leendő kormány dezignált miniszterelnökének. Az 1990. május 2. után megalakuló konzervatív kormányzat részletesen áttekintette a szakmailag előkészített tervezetet, meghatározta saját kormányzati prioritásait. Ezeket a BM megfelelő jogi tervezeteibe transzformáltuk. Az új kormány az új belügyminiszter által előterjesztett törvénytervezeteket több menetben megtárgyalta, a véglegezett törvényjavaslatait az új Országgyűlés elé terjesztette. A nyári hónapokban a rendkívüli ülésszakon a parlamenti képviselők megvitatták és végül nagy többséggel elfogadták a vonatkozó alkotmánymódosítást, a helyi önkormányzati törvényt, valamint az önkormányzati választásokról szóló törvényt.

[6] VEREBÉLYI Imre (1989): A helyi és megyei önkormányzati törvény szabályozási koncepciója. *Állam és Igazgatás,* szeptember. 812–856.

7.2. Az Önkormányzati Főosztály tevékenységének alapjai 1990 októbere és 1994 áprilisa között

(Szabó Lajos)

A BM Önkormányzati Főosztály – együttműködve a helyi önkormányzati résztémákkal foglalkozó más főosztályokkal – 1990 augusztusában megszervezte a *helyi önkormányzati törvény végrehajtását.* Ez a végrehajtó munka egyrészt a kapcsolódó más törvények és kormányrendeletek szakpolitikai tervezeteinek és jogszabálytervezeteinek elkészítésével kezdődött, azok egyeztetésével, majd az elkészült törvényjavaslatokat tárgyaló parlamenti bizottsági üléseken való szakértői részvétellel folytatódott. A végrehajtó tevékenység fontos része volt az elfogadott jogszabályok gyakorlati megvalósításának szakmai-módszertani segítése.

1990-ben, illetve 1991-ben szakmailag előkészítettük a polgármesteri tisztségről, az önkormányzatok törvényességi ellenőrzését ellátó köztársasági megbízottak és hivatalaik jogállásáról, a tanácsrendszerből való átmenet szabályairól, a helyi adózás rendjéről, az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról, az önkormányzatok és szerveik, továbbá a köztársasági megbízottak és az egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és határköréről, a főváros és a kerületek önkormányzatáról szóló törvényeket. Ugyanakkor több más törvény, köztük az ágazati törvények megújításának késedelme gondot okozott az önkormányzatoknak. A működtetés folyamatosságát nehezítette, hogy például az egészségügyről és a közoktatásról szóló törvények csak 1993-ban születtek meg (késésüket az elhúzódó parlamenti pártpolitikai vita okozta.) Az egyes önkormányzati vagyonelemek (gáz- és villamosközmű-vagyon) átadása szintén elhúzódott, emiatt az önkormányzati vagyon teljes körének listája nem volt összeállítható.

A minisztériumi szakapparátusnak mielőbb olyan helyzetet kellett teremtenie, hogy az önkormányzati képviselő-testületek alakuló ülését követően a helyhatóságok hozzáfoghassanak munkájukhoz. A szaktárcákkal együtt dolgozva gyorsan előkészítették az úgynevezett „átmeneti törvényt", amely a megszűnt tanácsi államigazgatási feladatok és hatáskörök ellátásának módját határozta meg az új intézményhálózat komplex kiépítéséig terjedő átmeneti időre. Az úgynevezett „hatásköri" törvény pedig a helyi önkormányzati szervek, a köztársasági megbízottak és az újonnan létesülő centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek elosztását végezte el az Ötv.-ben megállapított hatáskör-telepítési szempontok alapján. A hatásköri törvény ágazatonként (belügyi, földművelésügyi, honvédelmi, környezetvédelmi és területfejlesztési, közlekedési, hírközlési és vízügyi, művelődési és közoktatási, népjóléti, pénzügyi) sorra vette az igazgatási feladatokat és hatásköröket. A törvény felhatalmazást adott arra, hogy kormányrendelet *államigazgatási feladatokat és hatásköröket* is adjon a polgármester, a jegyző, a köztársasági megbízott és a dekoncentrált szervek vezetői számára. A helyi feladat- és hatásköröket rendező munkálatok szakmai irányítása során egyértelművé vált, hogy az önkormányzatiság bevezetésével megnövekszik a helyben ellátandó feladat- és hatáskörök száma. 1991-ben például a községi önkormányzatok esetében 51%-kal, a nagyközségi önkormányzatoknál pedig 60%-kal emelkedett a helyben ellátandó feladat- és hatáskörök mennyisége.[7] Nagy

[7] A Kiss László által felmért adatokat a *Civitas Füzetek* 1993. évi 1. száma ismerteti.

munkaterhet rótt a kormányzati szervekre az önkormányzati filozófiával ellentétes, a tanácsi időből származó, mintegy 2300-at számláló jogszabálytömeg felülvizsgálata; az erre irányuló *dereguláció* az 1990. év végén zárult le.

Új típusú ügyfajtákkal, addig nem ismert fórumrendszerrel is meg kellett ismertetni már az induláskor a képviselőket. (Például az önkormányzati hatósági ügyekben egyedi kérelmek alapján engedélyezésről, támogatásról dönthetett a képviselő-testület, átruházott hatáskörben a bizottság, a polgármester, a részönkormányzat testülete, az ilyen ügyekben a helyi sajátosságokhoz, személyes körülményekhez igazodó, helyi ismereteken alapuló mérlegelésnek nagy súlya volt.) A működést megalapozó jogszabályokhoz kapcsolódtak azok a *módszertani segédleteink,* amelyek szakmai támogatást nyújtottak a frissen megalakult testületeknek (így többek közt szervezeti és működési szabályzatra vonatkozó mintákat, feladat- és hatásköri jegyzékeket adtunk ki).

A rendszerváltoztatás eredményeként jelentősen megváltozott *a helyi önkormányzati képviselők megválasztásának rendszere,* és lényegesen átalakult a megváltozott képviselő-testületek működése.

Magyarországon két fordulóban, 1990. szeptember 30-án és október 14-én a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény (továbbiakban: Övtv.) előírásai szerint bonyolították le a valóban szabad helyhatósági választásokat. A helyi képviselő-testületbe és polgármesternek jelöltet állíthatott minden választópolgár, aki a választókerületben választójogát gyakorolhatta. Megszűnt a politikai szervezetek kizárólagos jelöltállítási joga. Az Országos Választási Bizottság adatai alapján az első szabad helyi választásokon 8559 polgármesterjelölt, 48 939 kislistás képviselőjelölt és 12 841 egyéni választókerületi képviselőjelölt indult. Kiemelten magas volt a független jelöltek aránya: a polgármesterek esetében 76,35%, a kislistás képviselőjelölteknél 63,54%, az egyéni választókerületi jelölteknél 22% volt az arányuk.[8] 1990-ben az első fordulóban ténylegesen a választásra jogosultak 40,16%-a, a második fordulóban 28,94%-a adta le szavazatát. A tízezer vagy ennél kevesebb lakosú 2930 település közül 2911 helyen közvetlenül választottak polgármestert (19 településen időközi polgármester-választást kellett tartani, mert az első és a második választási forduló nem hozott eredményt). A települések közvetlenül megválasztott polgármestereinek többsége (2415 fő – 82,9%) függetlenként indult, a 20 481 képviselő-testületi tag 71,2%-a is független volt. A megyei közgyűlések tagjait az első ciklusban elektori szavazás útján választották meg. A települési képviselő-testületek által megválasztott küldöttek (3–3 fő) szavazata dönthetett a megyei testületek tagjairól. A fővárosban a közgyűlést listán (66 fő) választották meg, és a kerületek delegáltjaival (22 fő) egészítették ki 88 főre.

A megválasztott képviselő-testületek működése már az első évben számos problémát hozott felszínre. Több településen nehezen indult el a képviselő-testületek munkája. Az új testületeknek időre volt szükségük valós helyzetük áttekintésére. A sokszínű feladatkörök – közöttük az újdonságnak számító szabadon vállalható feladatok – megismerésére is időt kellett fordítaniuk csakúgy, mint a saját működésük, szervezetük kiépítésére. Sokszínű helyzetképet vázol Tanács István *Ön kormányzó?* című szociográfiája.[9] Az önkormányzati rendszer a tanácsihoz képest bonyolultabb kapcsolati viszonyokba helyezte a települések

[8] VEREBÉLYI Imre szerk. (1994): *A helyi önkormányzatok négy éve (1990–1994).* Budapest, BM. 7., 19.

[9] TANÁCS István (1993): *Ön kormányzó?* Budapest, T-Twins.

képviselőit és köztisztviselőit. A képviselők úgy indultak a választásokon, hogy a rendszerváltoztatás alapvető célkitűzéseivel tisztában voltak ugyan, de az önkormányzati feladatok megoldási módjának részleteit nem ismerték. Egyesek hamar megelégelték az időnkénti meddő csatározásokat, bőven akadt példa arra, hogy különböző szemléletű és pártállású képviselők alapvető kérdésekben sem tudtak megegyezni egymással. Helyenként rádöbbentek, hogy nem mindig az a kérdés, mit fejlesszenek, hanem az, hogy milyen szolgáltatást szüntessenek meg, amit még tud nélkülözni a város, a falu. A képviselő-testületek jelentős része az első időkben nem volt hajlandó lemondani a döntési kompetenciákról, még saját működésének megkönnyítése végett sem ruházta át hatásköreit a saját bizottságaira vagy a polgármesterre, az ilyen képviselő-testületeknek alig maradt energiájuk a stratégiai ügyek megtárgyalására. A jelzett nehézségek ellenére a mintegy 3200 magyar önkormányzati képviselő-testület kezdeti aktivitását jelzi, hogy már az 1991. év első négy hónapjában 51 ezer határozatot és 5200 rendeletet hoztak. Ezek az érdemi döntések a törvény szerint kötelezően előírt legalább évi hat képviselő-testületi ülés helyett akkor még jellemzően kéthetente tartott üléseken születtek meg. A képviselő-testületi aktusok jogszerű megfontoltságát igazolta, hogy alig 3,5%-os arányban kellett a törvényességi ellenőrzést végző köztársasági megbízottnak törvényességi észrevételt tenni az önkormányzati döntésekkel szemben.

Az önkormányzati munka elismertségének emelkedése jól nyomon követhető volt az 1991-től a ciklus utolsó évéig a Szonda Ipsos cég által végzett öt lakossági közvélemény-kutatásból is. A felmérések szerint egyre többen (55%) látták úgy, hogy az önkormányzatoknak nagyobb a döntési önállósága, mint a tanácsoknak volt, a megkérdezettek 56%-a szerint az önkormányzati választások óta javult az élet településükön, és 79% megnevezett valamilyen információs csatornát, amelynek révén az önkormányzati döntésekről tájékozódhat, lakóhelye polgármesteri hivatalánál a közvélemény-kutatásban részt vevők 68%-a járt.[10]

Minőségi változást jelentett, hogy a központi hatalom mellett a helyi hatalom is széles tematikájú jogalkotási feladatot kapott. Az önkormányzati rendeletalkotáshoz a kezdeti időkben számos rendeletmintát bocsátottak ki. Sajnos gyakran volt tapasztalható a mintasegédletek másolása a helyi sajátosságok beépítése nélkül, az önkormányzati rendeletek terjengőssége, a tartalom nélküli deklarációk, a határozatlan jogfogalmakkal való operálás, a törvényi felhatalmazáson való túlterjeszkedés. Az ágazati törvények hatálybalépését követően a helyi rendeletalkotási tárgykörök kerültek előtérbe. 1991-ben a helyi rendeletalkotás súlypontja a szervezeti és működési szabályok megalkotása volt; a nagyobb települések a helyi adónemek megállapításáról rendelkeztek. 1992-ben a köztisztviselői törvény helyi végrehajtása volt a fő rendeletalkotási tárgykör, a nagy létszámú szakigazgatási apparátusokban külön juttatásokat is megállapítottak. Valamennyi helyi képviselő-testület rendeletet alkotott a szociális igazgatásról és ellátásokról szóló törvény helyi végrehajtására (jogosultságot megállapító feltételek, az ellátások mértékének meghatározása helyi rendeletben). Módosították a lakástámogatások helyi szabályait. Korrigálták rendezési terveiket. 1993 januárjában *már több mint 50 ezer önkormányzati rendelet volt hatályban,* ezek 82%-át a községek, 17%-át a városok, 1%-át a megyei közgyűlések alkották meg.

A megválasztott *polgármesterek* feladatait és hatásköreit két tényező határozza meg: 1. a központi jogalkotás; 2. a képviselő-testület. A helyi szabályozás körébe tartozott a munkamegosztás meghatározása, az ülések előkészítése és vezetése, a döntések végrehajtásában való részvétel kereteinek kijelölése. A Központi Statisztikai Hivatal felmérése szerint a megválasztott polgármesterek csaknem 54%-a volt korábban tanácstag vagy tanácselnök (a független jelölt polgármestereknél ez az arány 59,3, illetve 34,7% volt). A már megszerzett tapasztalatok (például az ülések levezetése) nagyban segítették beilleszkedésüket és átképzésüket az új rendszerbe.

A településvezetők túlnyomó többsége megfelelt a választók bizalmának, közülük 2800 folyamatosan hivatalában maradt. Az első hat hónapban 80, az első három évben 380 polgármester mondott le tisztségéről, ami ugyan soknak tűnik, de a 3200 körüli önálló településhez viszonyítva ez a lemondási szám nem haladta meg a normális szelekció mértékét.

[10] VEREBÉLYI 1994, 23.

Az Ötv. visszahozta az 1948-ban eltörölt *jegyzői* elnevezést és funkciót. A jegyző klasszikus feladat- és hatáskörei vezető generalista szakemberré tették a jegyzőt. A testületek döntő többsége az 1991. év végére kinevezte a jegyzőt. A kis községek nagy számban körjegyzőségeket alakítottak az igazgatási feladatok együttes ellátására. A jegyző egyidejűleg hivatalvezetői, szakmai előkészítői és hatósági feladat- és hatáskört ellátó szerepet kapott. Akkori felmérésünk szerint a jegyzői feladatkörbe 2/3 arányban államigazgatási hatósági ügyek és 1/3 arányban a testületi munkához kötődő önkormányzati típusú ügyek tartoztak. Természetesen a jegyzői államigazgatási hatósági ügyek sok esetben kevesebb munkaidőt kötöttek le, mint a képviselő-testületi munka előkészítését és végrehajtását igénylő önkormányzati ügyek. De ezt figyelembe véve is egyértelmű volt, hogy a tanácsrendszerből az önkormányzati rendszerbe való átmenet idején – úgymond a helyi ügyintézés folyamatossága érdekében – az indokoltnál jóval több volt a jegyzők államigazgatási típusú ügyekkel való leterheltsége. A jegyzőt – pályázat útján – a képviselő-testület nevezte ki határozatlan időre. (A szakmai hozzáértés és a jogászi vagy igazgatásszervezői végzettség volt a feltétele a jegyzői munkavállalásnak.) Az önkormányzati képviselő-testületek gyakran szereptévesztésbe estek, és kikerülték a jegyzőket. Előfordult, hogy a jegyző kirekesztésével „vizsgálták" a hivatal hatósági munkáját, hatáskör hiányában engedélyt adtak építkezések megkezdésére, kiküldték a jegyzőt a testületi ülésről stb. Volt, ahol megvádolták a jogi észrevételeket tevő jegyzőt azzal, hogy szembeszegül az önkormányzattal, nem annak érdekeit nézi. Az első három évben a települések egyharmadában történt jegyzőváltás (a fővárosi kerületek felében), csaknem 130 jegyzői státusz pedig betöltésre várt az 1994. év elején. A Jegyzők Országos Konferenciája, amelyet évente rendeztek meg Siófokon, állásfoglalásokban visszatérően kezdeményezte a jegyzői hivatásrend kormányzati megbecsülésének erősítését. A körjegyzőségek száma az 1991. évihez (1526 község társult 529 körjegyzőségbe) képest visszaesett, 1993-ban 496 körjegyzőség 1388 község igazgatási ügyeit intézte. A körjegyzőségekből kivált községek csak nehézségek árán voltak képesek a hivatali működés gazdaságos feltételeit megteremteni.[11]

Az önkormányzatok önálló szervezetalakítási jogot kaptak. A képviselő-testületek rendszerint jól éltek a szervezetalakítás szabadságával. A praktikusnak látszó megoldások modelljeire a Belügyminisztérium szakemberei több ajánlást dolgoztak ki, segítették az egységes hivatal minél jobb belső munkamegosztási rendjének helyi kialakítását. A községi és a városi önkormányzataink új szerkezetben és jelentős feladat- és hatáskörök birtokában kezdtek működni.

[11] FÜRCHT Pál (1994): Körjegyzőségi modell. *Magyar Közigazgatás,* 44. évf. 4. sz. 193–202.

A szakmai előkészítő munka során a helyi önkormányzatok két típusában, a *települési és területi önkormányzatok* típusaiban gondolkodtak. A helyi önkormányzat elnevezésére pedig azért került sor, mivel akkor ez volt az elnevezés az európai chartában is. A *települési önkormányzati típusba* sorolták a községeket és városokat, a térségi önkormányzati típust pedig a megyei önkormányzatok alkották.

A községeink egyharmadának lakosságszáma 1990-ben nem érte el az 500 főt, 373 községé a 200 főt sem, az ország településeinek 55%-a (mintegy 1700 község) ezer fős létszám alatt maradt.

A települési önkormányzati rendszer működésének egészét illetően sajátos problémaként merült fel a magyar településhálózat történelmileg kialakult túlzott tagoltsága. Az önkormányzati atomizáltságból számos probléma adódott különösen a kisközségi szinteken. Ilyenek voltak az intézményhálózat fenntartásával és működtetésével kapcsolatos nehézségek, a hatósági ügyintézés gyengülő minősége és a szakember-ellátottság hiányosságai, a megfelelő koncentráció helyett (például több települést érintő beruházások esetén) az anyagi-pénzügyi eszközök elaprózódása. A magyar települések nagyságrendi megosztottsága erősen kihatott a települések fejlődési lehetőségeire, szolgáltatási színvonalára, lakóinak munkaerőpiaci helyzetére, jövedelmi viszonyaira. Mindezek differenciált kezelést igényeltek, így például az önkéntes társulások elterjedésére ösztönöztek.

Az önkormányzatok széles körű társulási szabadsággal rendelkeztek. Ám az önkéntes társulási kedv elmaradt a szervezési és gazdasági szempontból elvárhatótól, ami helyenként a közpénzek pazarlásához vezetett. Az 1993. év közepén összesen 1286 települési önkormányzat 432 önkormányzati társuláshoz tartozott (a társulásokban való önkormányzati előfordulás 1875 volt, mert egyes önkormányzatok több társulásnak is tagjai voltak). 1990–1993 között az összes társulás kétharmada hatósági-igazgatási társulásként, egyharmada intézményfenntartó társulásban, s mindössze húsz közös képviselő-testületi formációban működött az országban (az utóbbiban 60 település, közte három város vett részt). Akkoriban kezdődött meg az önkéntes társulások létrejöttét ösztönző feltételek kiépítése (például állami támogatás a körjegyzők béréhez, továbbá pályázat útján elnyert községi közös beruházás esetén a céltámogatás 10%-kal való megemelése). Az Ötv. kitárta a kaput a fent említetteken túli társulások létrehozása előtt is, miszerint a társulásoknak szabadon választható más formája is lehet.[12] Ez utóbbira kevés példa akadt, de ahol volt fantázia és bátorság, ott az önkormányzatok más formákat is létrehoztak. Említést érdemelnek például azok a városkörnyéki bizottságok (Székesfehérvár, Szolnok, Salgótarján, Kecskemét, Nyíregyháza, Esztergom), amelyek közös pénzalapot teremtettek. Társulások segítették többek között városkörnyékeik ivóvízbázisának, gázellátásának, hulladékkezelésének megvalósítását, helyenként a munkahelyteremtést, a középiskolai oktatást és kollégiumi elhelyezést. A Székesfehérvár körzetében a térség 14 önkormányzatára kiterjedő, településenként egy-egy delegált képviselővel létrejött „településközi" társulási törekvéseket ismerteti Balsay István polgármester.[13]

A *városok* száma 1990-ben 166 volt, s 2010-re megduplázódott (328), de okkal állítható, hogy ezek egyharmada csupán közigazgatási rangja, nem tényleges funkciója szerint

[12] Ötv. 41. § (1) bekezdés.

[13] *Civitas*, 1994/1. sz. 47. Már az első években az volt a véleményünk, hogy nem lehet mindent az önkéntességre bízni, és célravezető lenne bizonyos céltársulások létrehozását törvényben kötelezővé tenni. Politikai egyetértés hiányában akkor sajnos nem született ilyen törvényi előírás.

város. A városi önkormányzat funkciója kiterjedtebb, mint a községé, noha a városi jogállás az első időben nem járt pénzügyi előjogokkal, mint korábban, de önmagában a cím elnyerése is vonzó lett. A városok a településhálózat meghatározott tényezői, intézményei; körzeti igényeket is kielégítenek. A természetföldrajzi adottságokon túl a munkavállalási feltételek, a közlekedési viszonyok befolyásolták a városi körzeti szerepek határait. Akadtak példák arra is, hogy erős lobbizás eredményeként olyan települések kaptak városi rangot, amelyekről később kiderült, nem képesek eleget tenni a városi funkciónak.

A megyei jogú városok a legalább ötvenezer lakosságszámú városok, amelyek e címet kérték és az Országgyűléstől 1990. november 27. napján meg is kapták. Két megyeszékhely (Salgótarján és Szekszárd) a kiépített igazgatási és szolgáltatási intézményrendszere ellenére 1994-ig nem nyert megyei jogú városi jogállást (erre nem is pályáztak), mert a népességük száma nem érte el az ötvenezer főt.

Nagyvárosi státuszra az eredeti törvényjavaslat elgondolása szerint csak a 100 ezer lakosságszám feletti városok voltak jogosultak, de ezen végül ellenzéki nyomásra könnyített a jogalkotó. A megyei jogú város mindazokat a feladatokat és hatásköröket ellátja, amelyeket a községi és a városi önkormányzatok, de ezeken túl ellátta a saját területén a megyei önkormányzat feladat- és hatásköreit. Saját törvényi szabályozás folytán az ellátásszervezésben és a finanszírozásban sok felesleges párhuzamosság alakult ki a két közgyűlés (megyei jogú város, megyei önkormányzat) között. A valóságban a megyei jogú város jelentősebb önálló feladatkörökkel rendelkezik, az önállóan ellátandó kötelező feladatai bővebbek, mint a megyéé. Abban az időben egy nagyvárosi önkormányzat éves költségvetése hozzávetőleg 50%-kal magasabb volt, mint egy átlagos megyei önkormányzaté.

Az Ötv. előkészítése során három egymástól merőben eltérő *megyei koncepció* létezett.[14] A törvényjavaslat kidolgozására viszont az lett a kiindulási alapelv, hogy a törvényhozó elsősorban a települési önkormányzatokat látja el a helyi közügyek ellátásához szükséges feladatokkal, hatáskörökkel és finanszírozási forrásokkal. A megyei önkormányzat típusa megmaradt, de az önkormányzati feladatok és hatáskörcsoportok keskenyebb szelvényében kaptak szerepet.

A megyei közgyűlés az első ciklusban nem volt klasszikus értelemben vett közvetlenül választott testület, hiszen tagjait a települési önkormányzatok delegálták, de reputációjukat az is csökkentette, hogy a megyei jogú városok nem küldhettek a lakosságszámuk arányának megfelelő számú képviselőt a megyei közgyűlésbe, mert a törvény a megyék eltérő nagyságrendjét figyelembe véve az arányos képviseletet körzetenként (ténylegesen szorosan együvé tartozó településcsoportonként) biztosította.[15] Megoldatlan maradt a települési érdekképviselet megyei közgyűlési kompetenciákkal történő kitöltése és a megyei szerepkör kibővítése koordinációs feladatkörrel. A Comitatus kutatócsoportja mintegy ötszáz visszaérkezett kérdőív alapján mérte fel és elemezte a polgármesterek véleményét az önkormányzati törvényről. A sokirányú elemzésből e helyen egyetlen következtetést ragadok ki: a válaszadók több mint kétharmada akkor szükségesnek ítélte a megyei önkormányzatot.[16]

[14] VEREBÉLYI Imre szerk. (1993): *Az önkormányzati rendszer magyarázata.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 259–260.

[15] Ötv. 73. §.

[16] AGG Zoltán – OLÁH Miklós (1993): Polgármesterek véleménye az önkormányzati törvényről. *Magyar Közigazgatás*, 43. évf. 5. sz. 306–314.

Az új megyei szerepkör alapvetően kiegészítő, kisegítő jellegű lett. Szerepük megítélését illetően két végletes véleménnyel találkoztunk. Egyesek szerint a területi államigazgatási szervek létrejöttével szétdarabolódott és elgyengült a megyei önkormányzatiság. Mások szerint a megye még mindig képes volt rátelepedni a településekre.

A megyei önkormányzatok az Ötv. szerint minden olyan kötelező önkormányzati feladatot kötelesek voltak ellátni, amelyek teljesítésére a települési önkormányzatok nem kötelezhetők. A megyei önkormányzatok feladata továbbá azoknak a körzeti jellegű közszolgáltatásoknak a megoldása, amelyek az adott megye egész területére vagy nagy részére terjednek ki. E feladatokat azonban a települési önkormányzatok vagy társulásaik önként vállalt feladatként is elláthatják, ezáltal pedig elméletileg akár kiváltható lett volna a megyei önkormányzat egy erőteljes társulásalakítási törekvés eredményeként is. Sajnos az önkormányzati rendszer kodifikálása az Ötv. hatálybalépése óta befejezetlen maradt. Hamar kiderült, hogy a megyei önkormányzat területi önkormányzatként történő megjelenítése megrekedt a parlamenti kinyilatkoztatás szintjén, sőt az évtizedek törvénymódosításai következményeként feladat- és hatásköreiben még tovább gyengült.

Az ágazati szakmai törvények nem töltötték fel a megyei közgyűléseket odaillő szakmai feladat- és hatáskörökkel, emiatt az intézmény fénytelenné vált, állandósult a kiegészítő-kisegítő szerepe. A megye nem kapott érdemi érdekképviseleti funkciót sem, így a megyei közgyűlést számos település nem érezte sajátjának. Az MTA OKTK Kollégiuma pályázati felhívására 1993 nyarán *A közigazgatási középszint szerepe különös tekintettel a megyei önkormányzatok perspektívájára* címmel tanulmányt készítettek.[17]

Az 1993. év eleje körül felbukkanó megyei kezdeményezések gazdaságfejlesztési társaságok létrehozása és támogatása, intézmények kölcsönös kihasználása köré csoportosultak. Arra is kísérletet tettek, hogy alapítványokat hozzanak létre, lobbizzanak a terület fejlesztése érdekében. Ami valódi tekintélyt adott a megyei önkormányzatoknak, az nem a törvényekből levezethető kompetenciacsomag bősége, hanem lobbizási erejük. A hosszú éveken át előbb Harkányban, majd Pécsett megrendezett *Európába megy a megye?* című konferenciák erőteljes kritikával illették a megyei önkormányzati szerepkör gyengeségét, bírálva a politikai döntéshozók ellenállását és az erre visszavezethető törvényalkotási hiányosságokat.

7.3. A fővárosra vonatkozó koncepciók és szabályok

(Bekényi József)

A főváros közigazgatási rendszerének szabályozása a világ valamennyi országában összetett kérdés. A fővárosra vonatkozó alkotmányi szabályok és törvényi rendelkezések meghatározásában a szakmai szempontokhoz képest jóval nagyobb hangsúlyt kapnak a politikai szempontok.[18] A politikai tényező nagyobb mértékű felerősödése összefügg azzal, hogy a világ legtöbb országában a fővárosban él az ország lakosságának jelentős hányada, a főváros gazdasági, társadalmi szerepe meghatározó jelentőségű az adott ország életében. Budapest esetében szintén ez a helyzet, itt él az ország lakosságának egyötöde, és a fővárosnak jelentős szerepe van az ország gazdasági és társadalmi fejlődésében. A politikai szempontok nagyobb hangsúlyában az is közrehatott, hogy 1990-ben Magyarország a politikai rendszert megváltoztató országok csoportjába tartozott. A politikai rendszerváltozás során figyelembe kellett venni, hogy az önkormányzati típusú helyi hatóságok – köztük a főváros önkormányzatai – a legfontosabb alapjai a politikai rendszer demokratizálásának, valamint az állampolgárokhoz közeli igazgatásnak. A magyar fővárost érintően *több koncepcióvázlat* született az 1990. évet megelőzően és azt követően 1994-ig, a koncepcióvázlatok, majd azok részletezése eltérő mértékű szakmai és politikai támogatásúak voltak.

Az önkormányzati rendszerváltozást megelőző államszocialista korszakban már születtek az 1990-es évek jogszabály-előkészítő munkáinál is figyelembe vehető kutatói koncepciók. Így például 1974–1975-ben kiemelt kutatási főirány keretében elméleti és gyakorlati szakemberek előtanulmányai alapján Kilényi Géza készítette a zárótanulmányt. E szerint három megoldás képzelhető el. Az első szerint több fővárosi kerületet össze lehet vonni, a kerületekben és a fővárosi szinten továbbra is választott tanácstestület és tanácsi hivatal működne. A második lehetséges változatban csak a főváros szintjén van választott tanácstestület és hivatal, a kerületekben megszűnne a választott képviselő-testület, és ott csak a fővárosi tanácsnak alárendelt hivatalok lennének. A harmadik megfontolandó variánsként az szerepelt, hogy az előző két megoldás bizonyos kombinációjával a külső kerületekben továbbra is megmaradna a kerületi tanács és annak hivatala, de a belső kerületeknek nem lenne saját választott tanácsa, ott csak kerületi hivatal működne. A zárótanulmány szerzője az első konstrukcióban javasolta a korszerűsítés részleteinek kidolgozását. A kutatásban részt vevők fontosnak tartották azt is, hogy folytatni kellene a főváros és a budapesti agglomeráció igazgatási kapcsolatára vonatkozó megindult kutatásokat, azok alapján részletesebb javaslatokat kell kidolgozni.

Több mint egy évtizeddel később 1988-ban Baitz Andor az Államigazgatási Szervezési Intézetben összegezte a fővárosra vonatkozó elképzeléseket. A korábbról már ismert három változatot aktualizálta. Ezek közül ő is az első változatot támogatta.[19]

1988–1989-ben felgyorsultak az egy új alkotmányt előkészítő kutatások. Ezek során áttekintették a fővárosra vonatkozó korábbi kutatások szakmai tapasztalatait, javaslataikat a közelgő rendszerváltozás adta elvárásokhoz igazították. A fővárosi tanács is véleményezte az új alkotmány szabályozási koncepciójának fővárost érintő részére vonatkozó alapvető kérdéseket. Szegvári Péter, a fővárosi tanács VB-titkára tanulmányban összegezte a főváros leendő önkormányzati jogállásával összefüggő elképzeléseket. A tanulmányt 1990 októberében az *Állam és Igazgatás* szakmai folyóirat közölte. Ebben a szerző célszerűnek tartotta, hogy a készülő alkotmányban, önkormányzati törvényben, a fővárosra vonatkozó külön törvényben vagy a fővárosi önkormányzati statútumban a többlépcsős szabályozási módszert alkalmazzák. Az önkormányzati típusú fejlődés véleménye szerint megköveteli, hogy a fővárosi igazgatás helyét és szerepét az általánostól eltérően határozza meg az alkotmány és az önkormányzati törvény. A fővárosi önkormányzati rendszer felépítésére három alternatívát vázolt fel. *Az első alternatíva* szerint önkormányzati testület működik mind

[17] SZABÓ Lajos (1993): Megyei önkormányzás, területi igazgatás. *Magyar Közigazgatás*, 43. évf. 11. sz. 683–688.

[18] SZALAI Éva – BALÁZS István (1987): *A világ nagyvárosai és agglomerációik igazgatásainak.* Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet.

[19] BAITZ Andor (1988): A főváros és tanácsai. In VEREBÉLYI Imre szerk: *A tanácsrendszer önkormányzati típusú reformja. II. kötet.* Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet. 247–268.

a fővárosban, mind a kerületekben, közöttük azonban (szakítva a korábbi tanácsi gyakorlattal) nincs hierarchikus viszony. A szintek közötti munkamegosztásnál a főváros láthatja el azokat a feladatköröket, amelyeket racionálisan a város egésze tekintetében egységesen indokolt biztosítani (például tömegközlekedés, városfejlesztés), valamint a különleges szerepköréből (az ország fővárosa, kormányzati központja) adódó teendőket is. Megalapozottnak tartotta azt is, hogy a területi (megyei) típusú önkormányzati funkciók egy része is a fővárosi önkormányzathoz kerüljön. A kerületi önkormányzatok elsődlegesen a lakossági alapszolgáltatásokat biztosítanák.

A *második alternatíva* a főváros egyszintű rendszere mellett tette le a voksot. E változat két alternatívát tartalmazott, az egyik szerint a kerületi önkormányzatok a helyi önkormányzás letéteményesei, míg a másik szerint a fővárosi önkormányzat a teljes jogkörű helyhatóság. Ez utóbbi esetén a kerületekben csak korlátozott jogkörű önkormányzatok működnek, amelyek legfeljebb a fővárosi testület által átadott hatáskörökben dönthetnek, de a kerületekben is működnek a polgárok államigazgatási ügyeinek intézését biztosító hivatalok (a fővárosi hivatal részeként). A kerületek primátusa esetén a fővárosi képviseleti szint lényegében a kerületi önkormányzatok társult szövetségeként működnek.

A *harmadik változat* lényegében a főváros egy-, illetve kétszintű megközelítésének egyfajta kombinációjára épült. Abból indult ki, hogy kialakult egy jól körülhatárolható városmag (innen fakad a „city" elnevezése ennek a változatnak), amely több belső kerületet foglal magában, és lényegében alapszintű önkormányzatként funkcionálna, de szerepet kapna a fővárosi feladatok ellátásban is. Az úgynevezett külső kerületek teljes jogkörű önkormányzatként működnének. A fővárosi szint a „city" és a külső kerületek viszonyrendszerében értelmezhető, vagy a kétszintű megoldásnak megfelelő munkamegosztás szerint (a „city" látja el a fővárosi feladatokat), vagy a társulásos változat szerint (a főváros a „city" és a külső kerületek társulása). A koncepció külön foglalkozott a főváros és az agglomerációs települések kérdésével, és a főváros közigazgatási rendszerére kidolgozott alapvariánsokhoz kapcsolódva több megoldási lehetőséget is felvetett, amelyek a „fúziós" megoldástól a kényszertársulásig terjedtek.[20]

A fentiekben bemutatott alapverziók szerepeltek az 1990 elején a Belügyminisztériumon belül működő Önkormányzati Törvény-előkészítő Bizottság által készített szakmai koncepcióban is azzal az eltéréssel, hogy az egyszintű modellben már csak a fővárosi önkormányzat szerepelt önkormányzati alapegységként. A „city" koncepcióban pedig finomították, hogy a „city" és a külső kerületek önkormányzatainak társulása (fővárosi városközösség) látná el a középfokú, valamint a kiemelt fővárosi funkciókat.[21] (1993-ban, amikor ismét felmerült a főváros önkormányzati rendszerének reformja, lényegében mindig erre a három alapmodellre tértek vissza a szakemberek, illetve a politikai elemzők.)

1990-ben, illetve 1991-ben a főváros tekintetében többszintű szabályozás jött létre (Alkotmány, Ötv., fővárosi törvény). A jogalkotó a fentebb ismertetett alternatívák közül végül a kétszintű rendszer mellett tette le a voksát. E modellben a fővárosi és a kerületi önkormányzatok egyaránt települési önkormányzatok, közöttük alapvetően a törvényi szinten

[20] SZEGVÁRI Péter (1989): Elképzelések a fővárosi önkormányzat törvényi szabályozásáról. *Állam és Igazgatás*, 39. évf. 10. sz. 865–883.

[21] Budapest, Önkormányzati Törvényelőkészítő Bizottság, Fővárosi Albizottság, Munkaanyag. 1990. 02. 28.

kialakított munkamegosztás biztosítja az észszerű feladatellátást, de a főváros nem tesz szert olyan erős politikai pozícióra, mint ha egyszintű fővárosi önkormányzat működne.

Az Ötv. külön fejezetében szerepeltek a főváros önkormányzati rendszerére vonatkozó eltérő szabályok, amelyek keretjellegét megerősítette a törvény szövege, és rögzítette, hogy a részletes szabályokat külön törvény tartalmazza. Az Ötv. mind a fővárost, mind a kerületeket önálló hatáskörű települési önkormányzatnak minősítette. A közöttük levő munkamegosztás alapját is rögzítette, így a kerületi önkormányzatok az alapfokú közszolgáltatások biztosításával kapcsolatos feladatokat látják el, míg a fővárosi önkormányzat azokat a feladat- és hatásköröket gyakorolja, amelyek a főváros egészét vagy nagy részét érintik. Az Ötv. szabályai szerint a fővárosi képviselő-testület megkapta azt a jogot, hogy rendeletével, tehát egyoldalú döntéssel saját feladat- és hatásköréből szükség szerint adjon át a kerületi önkormányzatoknak,[22] viszont az átadott feladatok arányában kellett biztosítani az ellátáshoz szükséges anyagi feltételeket. Ennek ellensúlyozására a kerületi önkormányzat is vállalhatta működési területére a főváros számára előírt közszolgáltatás megszervezését (szintén egyoldalú döntéssel), és költségvetése számára igényelhette az átvállalt feladattal arányos bevételi támogatás biztosítását. A gazdálkodást illetően az Ötv. kimondta, hogy a kerületi önkormányzatok gazdálkodására a települési önkormányzatokra vonatkozó szabályok az irányadók (a fővárosról nem rendelkezett), de a fővárosi törvény számára lehetővé tette az eltérő szabályozást a kerületi önkormányzatok települési önállóságának veszélyeztetése nélkül. A szabályozás lehetővé tette egyes államigazgatási feladatok több kerületre vagy a főváros egészére történő ellátását is. Az Ötv. meghatározta a fővárosi közgyűlés létszámát is (88 fő, ha a főpolgármestert saját tagjai közül választják). A közgyűlésbe minden kerületi képviselő-testület választott egy képviselőt (22 fő, mert akkor Soroksár még nem volt önálló kerület), és a közgyűlés többi tagját (66 fő) a fővárosi választópolgárok közvetlenül választották. Ez a rendszer volt hivatott biztosítani, hogy a kerületi érdekek képviselete is megjelenjen valamilyen szinten a fővárosi közgyűlésben. Az Ötv. előírta a fővárosi törvény megalkotásának kötelezettségét is, amelyhez határidőt szabott (1990. november 30.); a határidőt az Országgyűlés nem tartotta be.

A parlament végül 1991-ben alkotta meg a fővárosi és a kerületi önkormányzatokról szóló 1991. évi XXIV. törvényt (fővárosi törvény). A fővárosi törvény a kétszintű modell további részleteit határozta meg. Kimondta, hogy a fővárosban a települési önkormányzatok feladat- és hatásköreit – törvényben meghatározott kivételekkel – a kerületi önkormányzatok gyakorolják, ugyanakkor megjelölte a fővárosi önkormányzat által ellátandó feladatköröket is. A törvény kibontotta az Ötv. feladat- és hatásköreinek átadására, átvételére vonatkozó szabályokat, az államigazgatási feladatellátás, a rendeletalkotás, valamint a területszervezés fővárosi sajátosságait. A gazdálkodás tekintetében a fővárosi törvény főszabályként rögzítette, hogy a bevételek a ténylegesen ellátott feladatok arányában illetik a fővárosi, illetve a kerületi önkormányzatokat. A törvény meghatározta, hogy mely bevételek illetik meg önállóan és közvetlenül a kerületi, valamint a fővárosi önkormányzatot, melyek az osztott bevételek, továbbá melyek a kizárólag a főváros vagy a kerület költségvetésébe befolyó források. Külön indokolt kiemelni, hogy a fővárosi törvény már részletesen meghatározta, hogy mely vagyontárgyak kerülnek a főváros, illetve melyek a kerületek tulajdonába. Az önkormányzati vagyonnal kapcsolatosan a törvény előkészítése, valamint parlamenti vitája

[22] Ötv. 62. § (2) bekezdés.

során elhangzottak nagyban segítették a szakértők munkáját az úgynevezett vagyonátadási törvény (1991. évi XXXIII. törvény) előkészítése során.

A főváros önkormányzati rendszerének modellje a gyakorlatban működőképesnek bizonyult, de számos területen merültek fel komoly nehézségek.[23] Így az 1994-es Ötv. novella előkészítése során is napirendre került a fővárosi reform, elsődlegesen a már ismertetett modellek mentén.

Az Ötv. 1994. évi módosításának törvénytervezetét előkészítő belügyminisztériumi szakemberek álláspontja nem változott, azt az alternatívát bontották ki, miszerint a főváros önkormányzati rendszere a főváros és kerületei önkormányzatából áll, amelynek részletes szabályait a fővárosi törvény és más törvények állapítják meg. Új javaslatként felvetették a Fővárosi Fejlesztési Bizottság megalakítását, amely húsz főből állt volna. A tagok felét a miniszterelnök nevezte volna ki, a másik felét a fővárosi közgyűlés választotta volna saját tagjai közül. A bizottság a fővárosban a világörökség részévé nyilvánított épületek, építmények és területek fenntartásával, védelmével, valamint a közúti hidak fenntartásával, továbbá külön törvényben meghatározott feladatokkal foglalkozott volna. Mivel a belügyminisztériumi szakembereket irányító Verebélyi Imre a szabad társulási rendszer mellett elrendelhető kötelező társulási rendszer régi képviselője volt, az apparátusi munkaanyagba bekerült: a főváros és környéke egységes fejlesztése érdekében törvény önkormányzati feladat- és hatáskör közös ellátására kötelezheti a fővárosi közgyűlést és a főváros vonzáskörzetéhez tartozó helyi önkormányzatokat.[24]

A fővárosi főpolgármester által felkért három másik munkacsoport közül az egyik a BM szakmai elképzeléseihez sokban hasonló álláspontra helyezkedett. A fővárosban továbbra is kétféle önkormányzat (fővárosi és kerületi önkormányzat) továbbfejlesztésén gondolkodtak, aktív kerületet és erős fővárost vizionáltak. A fővárosi önkormányzat az egész településre kiterjedően elsődleges és általános jogkörrel rendelkezett volna, míg a kerületi önkormányzatok a külön nevesített szolgáltatásokban és feladatokban jártak volna el. A budapesti szint törvény által szabályozott forráselosztást végez, a főváros a rendezési terveken, az ágazati politikákon, a tulajdonosi jogosítványokon keresztül alapvetően befolyásolja a kerületek működését. A budapesti régió számára regionális önkormányzatot javasoltak, ahol a regionális közgyűlés egyik tagozatában csak az övezeti önkormányzatok képviselői foglaltak helyet, a másik tagozatban állandó meghívottként jelen vannak a minisztériumok, a munkaadók és a munkavállalók képviselői.

A *Budapest egy város* című koncepciót kidolgozó Államtudományi Kutatóközpont álláspontja szerint a fővárosban nem túl nagy létszámú helyi önkormányzat van. A törvénynek a hatalom túlnyomó részét a budapesti képviselő-testülethez és annak szerveihez kell koncentrálni. A képviselő-testület feladat- és hatásköreit részint bizottságaihoz, részint a kerületekben lévő meghatározott feladatkörű, de önkormányzatnak nem tekinthető testületekhez delegálhatja. A kerületekben tehát nem önkormányzat, hanem választott küldöttekből álló kerületi testület van. A kerületekben megmaradnak a polgármesteri hivatalok, de csak mint a Főpolgármesteri Hivatal kerületi egységei.

[23] BALÁZS István – BARABÁS Zoltán (1993): A főváros közigazgatási rendszerének továbbfejlesztéséről. *Magyar Közigazgatás,* 43. évf. 11. sz. 697–699.

[24] BALÁZS István – FÜRCHT Pál – KARA Pál – SZABÓ Lajos (1993): *A helyi önkormányzati törvény továbbfejlesztése.* (Munkaközi szakmai anyag).

A harmadik fővárosi munkacsoport az úgynevezett „city" koncepciót fejlesztette tovább. A belvárosban (a cityben) egy települési önkormányzat, a 14 peremkerületben 14 települési önkormányzat van. Ez a 15 önkormányzat alkotja a föderatív alapon álló Budapest városmegyét. A városmegye csupán speciális kötelező társulási forma szerint működik, és törvényi rendelkezések szabják meg az ellátandó feladatait.[25]

Alapvetően politikai okok miatt 1994-ben az önálló fővárosi törvényt az Országgyűlés hatályon kívül helyezte, és rendelkezéseinek többségét beépítette a kétharmados Ötv.-be. Az elsődleges indok az volt, hogy a jövőben a fővárosra vonatkozó törvényi rendelkezéseken csak kétharmados szabályok módosításával lehessen változtatni. A politikai stabilitás kétségtelenül fontos volt, viszont e döntéssel a főváros és a kerületek feladatainak meghatározása is az Mötv.-be épült be, és ez több esetben az ágazati reformok megvalósítását is akadályozta, mert a parlamenti képviselők kétharmados szavazati többségét megkövetelő módosításhoz a legtöbb esetben nem sikerült a politikai kompromisszumot kialakítani. Jól mutatja a helyzet tarthatatlanságát, hogy például a területrendezési szabályok változásával átalakultak az egyes jogintézmények, más fogalmakat alakított ki a szaktörvény, de az Ötv.-ben még a régi terminológia szerepelt, mert még ehhez a technikai jellegű változás átvezetéséhez sem lehetett a kétharmadot biztosítani.

7.4. Az önkormányzatok, valamint a területi államigazgatási szervek és a központi állami szervek kapcsolata

(Szabó Lajos)

Az önkormányzati rendszer működésétől kezdve megkettőződött a közigazgatás alrendszere, mert az önkormányzatokhoz kapcsolódó igazgatási szervek és területi államigazgatási szervek egymás mellett működtek középszinten. Szembetűnő volt a szervezetek közötti párhuzamos feladatellátás gyakorisága, önállóságuk túlhangsúlyozása, a különböző ágazati érdekek összehangolásától való elzárkózásra törekvés.[26] A rendszeren belüli *modellkiépítő szemlélet* egységesítésére a Belügyminisztérium 1990 végén a tárcáknak címzett ajánlást fogalmazott meg arról, hogy milyen követelményrendszert helyes érvényesíteni a dekoncentrált szervek hatáskörébe utalható ügycsoportok kiválasztásánál. A jogalkotási kiindulási pont az volt, hogy ilyen típusú szervet csak törvénnyel és csak kivételesen lehet alapítani.

Az önkormányzati-területi államigazgatási szervek közötti feladatelhatárolás szakmai kritériumait úgy körvonalazták, hogy nem kerülhetett ki az önkormányzatok feladat- és hatásköréből olyan ügy, amely helyi rendeletalkotás tárgya, és amelynél a helyi közügy jellege a domináló. Nem kerülhettek ki jellemzően az olyan típusú ügyek, amelyek diszkrecionális jogkört foglalnak magukban. Nem javasolt kimozdítani azokat az ügyeket sem

[25] A fenti három munkacsoport három koncepcióját részletesebben ismerteti SÍKLAKY István (1993): Három koncepció a fővárosi önkormányzati reformról. *Magyar Közigazgatás,* 43. évf. 11. sz. 689–696. A fent elsőként említett munkacsoportba tartozott Horváth M. Tamás, Péteri Gábor, Tosics Iván. A másodikként ismertetett Államtudományi Kutatóközpont anyagát Kilényi Géza jegyezte. A harmadikként bemutatott javaslatot a City Consult Bt. nevében Szegvári Péter készítette el.

[26] VIRÁG Rudolf (1994): A dekoncentrált szervek szabályozásának jellemzői. *Magyar Közigazgatás,* 44. évf. 1. sz. 12–20.

az önkormányzati döntési körből, amelyek egy-egy településen belül jelennek meg, de azokat sem, amelyek a helyi közvélemény, a helyi közigazgatási politika formálása szempontjából kiemelkedően fontosak. Ugyanakkor dekoncentrált szervhez helyes telepíteni azokat az ügyfajtákat, amelyek egységes szakmai irányítása legeredményesebben központi államigazgatási szervezet útján végezhető el, s amely szervezetnek az egész eljárási ügymenet végrehajtásáért is felelősséget kell vállalnia. Az ilyen ügyek általában szakfelügyeleti elemet tartalmaznak, települési és megyehatárt lépnek át, a hierarchián belül érvényesülő egységes módszertani segítségnyújtást igényelnek a központi szervektől ahhoz, hogy teljesítésük eredményes legyen. Hosszas szakmai egyeztetések után végül a törvények létrehozták a miniszteriális államigazgatási szerveket. Ezek egy része relatíve új volt, a tanácsigazgatási szervekből vált ki (munkaerőpiaci központ, népegészségügyi és tisztiorvosi hivatal, földművelési hivatal, fogyasztói érdekvédelem). A másik részük korábban is centrális alárendeltségben működött (közlekedési felügyelőség, vízügyi igazgatóság, természet- és környezetvédelem). A harmadik csoportba pedig azok a feladat- és hatáskörcsoportok tartoztak, amelyeket a tanácsok is, és az önkormányzatok is a saját szervezeti kereteik között végeznek (például az építésügyi igazgatás, gyámügyek).

Az *önkormányzati törvénytervezet* előkészítése idején a szakértők és az országgyűlési képviselők sokoldalúan vizsgálták, hova kellene telepíteni országunkban az önkormányzati képviselő-testületek működése feletti törvényességi ellenőrzési feladatot és hatáskört. Elvileg erre többféle megoldás kínálkozott, nevezetesen: az önkormányzati megyéhez, annak tisztségviselőjéhez vagy hivatalához, szóba jött elvi lehetőségként az ügyészség is, de felmerült az is, hogy maguk az állampolgárok jelezzék, ha törvénysértést tapasztalnak az önkormányzati testületek működésében. Abban a kérdésben nem volt vita, hogy a törvényességi ellenőrzés végső tartalmi kontrollját a bíróságok végezzék. Az önkormányzatok törvényességi felügyeletének gyakorlati megoldásait summázó szakanyagok[27] és a nemzetközi közjogi megoldások is megerősítették, hogy a *törvényesség felügyelője szinte minden nyugati demokráciában megtalálható* (járási, megyei prefektus, tartományi biztos stb.)[28]

A külországi megoldásokból levonható általános tanulságok úgy összegezhetők, hogy az állami törvényességi felügyelet a működés jogszerűségére irányul, egyes nyugat-európai alkotmányok azonban még az önkormányzatok célszerűségi befolyásolását is megengedik. Egységesek nagyjából az európai megoldások abban a tekintetben is, hogy a felügyeleti hatóság intézkedései ellen az alkotmánybíróság, illetőleg a bíróságok kontrollját biztosítják.

Végül is a politikai megállapodás eredménye a törvényességi ellenőr intézményének jogállását illetően az volt, hogy a címzetes államtitkári rangot viselő köztársasági megbízottat a miniszterelnök javaslatára az Országgyűlés bizottsága által történt meghallgatás után a köztársasági elnök nevezi ki, s megbízatása a köztársasági elnök megbízatásának időtartamára szól, a hivatalvezetőt a belügyminiszter határozatlan időre nevezte ki.[29] Az új politikai-közigazgatási intézményről az eredeti elgondolástól eltérően nem megyénként, hanem két-három megyére kiterjedő, összesen nyolc régióban, a köztársasági megbízottak

[27] BALÁZS István szerk. (1993): *Az OECD tagországok közigazgatása.* Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.

[28] Az önkormányzatok feletti központi állami felügyelet eszközrendszerének nyugat-európai modelljéről lásd: Kaltenbach Jenő tanulmányát és könyvét. KALTENBACH Jenő (1990): Az önkormányzatok feletti központi felügyelet eszközrendszerének nyugat-európai modellje. *Magyar Közigazgatás,* 40. évf. 12. sz. 1073–1098.; KALTENBACH Jenő (1991): *Az önkormányzati felügyelet.* Szeged, Universum Kiadó.

[29] Ötv. 100. §.

illetékességi területét megállapító régióbeosztásról szóló 66/1991. (VIII. 14.) OGY határozat döntött, de a megyékben is működő hivatali apparátussal látja el az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének feladatait. Közjogi értelemben a „hatáskör ura" a kormány volt, de ténylegesen a köztársasági megbízott látta el – a belügyminiszter irányító közreműködésével – a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését.[30] Az intézmény feladatainak teljes meghatározását külön törvény, nevezetesen a köztársasági megbízottak jogállásáról, hivataláról és egyes feladatairól szóló 1990. évi XC. törvény végezte el, de a dekoncentrált szervek munkája összehangolására érdemi jogosítványokat számukra nem adott. A „törvényességi ellenőr" utólagos (a posteriori) ellenőrzési jogkört kapott, ami azt jelenti, hogy érdeklődése nem irányulhatott az önkormányzati szervezetet, működést érintő döntés (belső szabályzat) előkészítésének teljes folyamatára, hanem csak a már megszületett és jegyzőkönyvbe foglalt döntések vizsgálatára korlátozódott.[31]

Az *Országgyűlés* meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit, e jogkörében törvényeket alkot.[32] Ez utóbbi alkotmányi rendelkezést konkretizálta az Ötv. 93. § (1) bekezdés *a)* pontja: az Országgyűlés törvényben határozza meg a helyi önkormányzatok jogállását, kizárólagos feladat- és hatáskörét, a kötelezően ellátandó feladatait, kötelező szervtípusait, működésének garanciáit, anyagi eszközeit és gazdálkodásának alapvető szabályait, megszabja a helyi önállóság mértékét és módját is, ahogyan minderre fejtegetéseinkben már utaltunk. Az Országgyűlés 1990-ben kezdődő törvényalkotási munkaterhe az előző évtizedével összevetve óriásira duzzadt. Amíg a 1980. év egészében összesen 12 törvény született, 1988-ban 26, 1989-ben 58, addig 1990-ben már 104. A szabadon választott parlament az első választási ciklus négy évében összesen 432 törvényt alkotott, közöttük mintegy harminc olyat, amelyek a helyi önkormányzatok működését közvetlenül érintették, de az önkormányzati működést számottevően befolyásoló törvények száma további ötvenre tehető. Az Országgyűlés egyedi döntési hatáskörébe tartozó területszervezési ügyek közé a megyéket érintők (terület, név, székhely, összevonás, szétválasztás, határaik megváltoztatása), továbbá a megyei jogú várossá nyilvánítás és a fővárosi kerületek kialakítása tartoznak. Az első önkormányzati választási ciklusban egyetlen helyi képviselő-testület feloszlatására (Tiszaderzs) került sor. A döntés-előkészítő szakaszban elvi véleményben az AB kifejtette: alkotmányellenesnek tekinthető a képviselő-testület működésének hiánya, a törvényes működés tartós mellőzése, a működőképesség helyreállításának és a működés folytatásának kilátástalanságára utaló állapot.[33]

A *köztársasági elnök* dönt a városi cím adományozásáról, a községalakításról, községegyesítésről és annak megszüntetéséről, a város és község elnevezéséről; képviselő-testület feloszlatása esetén köztársasági biztos átmeneti kinevezéséről.[34] A köztársasági elnök már az 1991. évben 18 község alakításáról, 2 települési névváltoztatásról döntött, 13 településnek adott városi címet, és 3 község megyék közötti átcsatolásáról határozott. Az első önkormányzati ciklusban 35 új önálló község alakult, 30 község városi rangot kapott, a fővárosi kerületek száma eggyel gyarapodott, 23-ra nőtt. A várossá válásokat a meglevő térségi

[30] Alkotmány 35. § (1) bekezdés *d)* pont; Ötv. 95. § *a)* pont, 98. § *a)* pont.

[31] KARA Pál – VIRÁG Rudolf (1992): A köztársasági megbízottak működésének tapasztalatai. *Magyar Közigazgatás,* 42. évf. 3. sz. 129–138.

[32] Alkotmány 19. § (1)–(2) bekezdés, (3) bekezdés *b)* pont.

[33] 1220/B/1992/3. számú AB határozat.

[34] Ötv. 94. §.

ellátó intézmények, a jelentősebb lakosságszám, a fejlettebb közműhálózat, a megújuló civil szerveződések ösztönözték.

A *kormány* gondoskodik a törvények végrehajtásáról, e feladatkörében az első választási ciklusban mintegy 60 kormányrendelet született, amelyek sorából 20 közvetlenül befolyásolta, 40 érintette az önkormányzatok tevékenységét. Ezek közül legfontosabbak azok a rendeletek voltak, amelyek megállapították ágazatonként az államigazgatási feladat- és hatásköröket.

A *miniszterek* munkastílusában az önkormányzatokkal való kapcsolattartás módszereinek megtalálását célzó kezdeti bizonytalanság után a mellérendeltség elve fokozatosan érvényre jutott. A tárcák irányították az intézményhálózatot az általuk kibocsátott ágazati rendeletekkel, szakmai szabályokkal, amelyek természetesen nem írhatták felül az önkormányzatokra vonatkozó törvényeket.

A *belügyi tárca* az Ötv. elfogadását követően csaknem napi munkakapcsolatot alakított ki az önkormányzatokkal. A szakapparátus kétirányú belső motivációval rendelkezett: a tudományos alapok iránti érdeklődés és a gyakorlati lebonyolítás képessége szerencsésen ötvöződött a szakemberekben. Kifejthették véleményüket közigazgatási szaklapokban; a minisztérium vezetése a publikációkat kifejezetten ösztönözte. A rendszer működését segítő új munkastílus jellemzőjévé a szolgáltató-segítő tanácsadás vált. A tárca konferenciákat szervezett: 1990-ben összevontan a fővárosban több ezer polgármester és jegyző részvételével, 1991-ben térségi szervezésben az egyéves munkáról hat nagyvárosban (Győr, Veszprém, Szolnok, Nyíregyháza, Pécs, Budapest). Az eredményeket publikálták, és a szakmai tapasztalatokat, fejlődési trendeket összegező szakmai évkönyveket is. A minisztérium rendszeresen jelentetett meg módszertani kiadványokat (például a havi gyakoriságú BM Önkormányzati Tájékoztatót). A helyi önkormányzati szervek, tisztségviselők és a polgármesteri hivatalok köztisztviselőinek munkavégzéséhez segítséget nyújtó bejegyzett hivatalos lap mint önkormányzati szakfolyóirat példányszáma az 1991. évi háromezerről 1992-re ötezer példányra, 1993-ban 6500 fölé emelkedett, igazolva a kiadvány iránti igényt. Önkormányzati-közszolgálati tanácsadó „forródrótot", 1992-től a köztársasági megbízottak adatszolgáltatásaira támaszkodó törvényességi ellenőrzési információs rendszert működtetett a tárca.

1990 májusa után a Belügyminisztérium *nemzetközi önkormányzati kapcsolatai* mind tartalmukat, mind irányukat illetően jelentősen kiszélesedtek. Számottevő szellemi és anyagi támogatást élvezett az önkormányzati rendszer átalakítása. A francia belügyminisztériummal az 1990 decemberében megkötött, majd 1992 októberében megújított megállapodásnak köszönhetően évente egyeztetett programok során rendszeresen szakértői tapasztalatcserékre került sor. A köztársasági megbízottak és a francia prefektusok közötti szakmai tanulmányutak is kölcsönösen gyarapították az ismereteket. A tárca vezetői 1991 márciusában írták alá a bajor és 1991 októberében a baden-württembergi tartományi belügyminisztériummal kötött együttműködési jegyzőkönyvet. Portugál kezdeményezésre jött létre 1992 februárjában együttműködési megállapodás a két ország közötti közigazgatási eszmecserék folytatására. A magyar és a finn belügyminisztérium által kiadott közös nyilatkozat azt tartalmazta, hogy a felek kölcsönösen törekszenek a közigazgatás terén elért eredményeik megismerésére, szorgalmazzák minisztériumaik közigazgatási szakértőinek találkozóit.

Az önkormányzati rendszer létrejöttét követően több mint ötszörösére növekedett a magyar önkormányzatok testvérkapcsolatainak száma, s 1994 elejére már meghaladta a hatszázat. A legtöbb partnerkapcsolat német településekkel valósult meg. Németországon belül

Baden-Württemberg tartományban, valamint Bajorországban volt tapasztalható a legnagyobb együttműködési készség. Eredményesek voltak a finn–magyar partnertelepülési kapcsolatok, az 1994 márciusában a finnországi Kemi városban, sorrendben a VI. konferencián 31 magyar település képviselője összegezte a finn küldöttekkel együtt az eredményeket. Megközelítően hasonló súllyal szerepeltek az olasz, a holland és a dán testvértelepülésekkel fenntartott kapcsolatok. Néhány magyar település francia és angol városokkal alakított ki együttműködést, és megemlítendők az izraeli részről történt jelentkezések is.

Az 1990–1992. évek között 2600 polgármester és 1700 jegyző kapott lehetőséget a német Hanns Seidel Alapítvány jóvoltából arra, hogy külföldi és élvonalbeli magyar előadók közreműködésével szakszemináriumokon ismerkedjenek az önkormányzati rendszerek alapeszméivel és a gyakorlati munka mesterfogásaival. Értékes támogatást nyújtott a képzésekhez a Konrad Adenauer Alapítvány, továbbá a Svájci Önkormányzati Szövetség is.

A tárcák közül az önkormányzati érdekérvényesítés igazi terepe a Belügyminisztérium volt, közvetlen munkakapcsolatban állt az érdekképviseletek választott vezetőivel. Az érdekszövetségek (összesen 30, ebből hét országos, a többi regionális és tájegységi) sokat tettek az önkormányzati eredmények, problémák megjelenítésében.[35]

A szövetségek közreműködtek szolgáltatások megszervezésében, segítséget nyújtottak a munkahely-telepítési övezetek kialakításában, a körzeti intézmények fenntartásában, a gépvásárlások (például számítógépek) vételárkedvezményt eredményező beszerzésében; nemzetközi kapcsolatrendszerük (különösen osztrák, holland, francia, dán, szlovák, német) is kiterjedt volt.

A kormányzat úgy vélte, hogy az érdekszövetségi munka megerősödése akkor várható, ha az országos és a tájegységi szövetségek elosztják egymás között feladataikat, ha növekszik a taglétszámuk, és integrálják erőiket (1993-ban az önkormányzatok 40%-a nem volt tagja érdekképviseletnek). Az önkormányzatok önmaguk közvetlenül is érvényesítették a törvényekbe foglalt jogaikat, de a felterjesztési jog[36] hatékony érvényesülési formája az érdekszövetségeken keresztül valósult meg.

7.5. A helyi önkormányzatokról szóló törvény módosításai

(Szabó Lajos)

Az 1990 őszén létrejött helyi önkormányzatok alapvető funkcióikat betöltötték. Az első év a revolúciós jelentőségű törvényhozás és az önkormányzati szervezetek megalakulásának az éve volt. Az 1991. évben az önkormányzati szervek összeszokása és a működtetést javító tennivalók számbavétele történt meg. Az 1992. év az önálló programok kialakításáról és a fejlesztési elgondolások szelektálásáról, az 1993. év a korrekciós szakmai javaslatok kidolgozásáról szólt, amelyek megvitatására a tárca a parlamenti frakciók helyi önkormányzati

[35] ZONGOR Gábor (2015): *A magyar önkormányzatok 25 éve.* Budapest, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége.
[36] Ötv. 101. §.

ügyekkel foglalkozó képviselői részvételével külön konferenciát szervezett. Az 1994. év pedig a helyi önkormányzati modell kiigazításának és megújításának az esztendeje volt.[37]

Az önkormányzati tevékenység tapasztalatainak elemzése alapján világossá vált, hogy az Ötv. néhány területen kiigazításra szorul. Idővel maguk az önkormányzatok vetették fel az önkormányzati törvények továbbfejlesztésének igényét. Már 1992-ben és 1993-ban elkészültek azok a belügyminisztériumi belső munkaanyagok, amelyek szervezett (politikai, tudományos, gyakorlati) egyeztetések mellett az Ötv. későbbi módosításának szakmai javaslatait alapozták meg, teljes szövegük meg is jelent a *Magyar Közigazgatás* 1994. évi 6–7. összevont számában.

Az Országgyűlés által 1994. szeptember 30-án elfogadott Ötv. novella sokoldalú előkészítés után született meg. A törvényjavaslathoz az országgyűlési képviselők és a bizottságok 230 módosító indítványt nyújtottak be, ezek háromnegyed része ellenzéki, egynegyed része kormánypárti képviselőktől érkezett. A módosító javaslatok részben az új törvényi megoldások finomítására, részben pedig a bevált rendelkezések méltatására és erősítésére vonatkoztak. A plenáris ülés a döntéshozatallal zárult. (A szavazás idejére az ellenzéki képviselők kivonultak az üléstermből, a döntéshozatalban nem vettek részt.) Az Országgyűlés a törvényjavaslatot végül 221 igen, nulla nem és kettő tartózkodó szavazattal elfogadta.[38]

A törvénymódosítás megerősítette a képviselő-testület primátusát, a képviselői mulasztások szankcionálhatóvá váltak. Bevezették a képviselő-testület saját akaratelhatározásán alapuló feloszlatásának lehetőségét. Több rendelkezés erősítette a polgármester szerepét, bővítette az összeférhetetlenségi szabályokat, világosabbá tette a tisztségviselők közötti munkamegosztást, előírta a jegyző munkáltatói jogainak gyakorlásához meghatározott körben a polgármester egyetértési jogát. A testületi munka irányításában a polgármester új jogosítványokat is kapott, súlyos érdeksérelem esetén kezdeményezheti az előterjesztés újratárgyalását és új határozat hozatalát. Az Ötv. novella a korábbi önálló, a fővárosi önkormányzatokról szóló törvényt hatályon kívül helyezte, beolvasztotta az Ötv.-be, némileg megerősítette a főváros szerepét a kerületek ellenében a főváros kétszintű önkormányzati rendszerében. A törvénymódosítás új kritérium beiktatásával bővítette a települési önkormányzat és a megyei önkormányzat megállapodása alapján a feladatátadást és -átvételt az önkormányzati intézmények működtetésére. Kötelező megyei közgyűlési feladattá vált a megyei testnevelési és sportszervezés, a gyermek- és ifjúsági jogok érvényesítése, a megyén belüli koordináció pedig kiterjedt az országos jelentőségű idegenforgalmi települési értékek, a térségi foglalkoztatás, a szakképzés összehangolására. Új intézményként határozta el a törvény a területfejlesztési tanácsok felállítását.

Az Ötv. novella úgy rendelkezett, hogy a megyei jogú város és a megyei közgyűlés a közös feladatok ellátásának elősegítésére közös testületet hozzon létre. A tíztagú egyeztető bizottságba egyenlő arányban küld tagokat a megyei jogú város és a megyei közgyűlés, ez némileg erősítette az akkoriban alig létező kapcsolatot a két szervezet között. Az 1993-ban kidolgozott Ötv.-t módosító szakmai tervezetben szereplő, az európai léptékeknek megfelelő

[37] SZABÓ Lajos (1991): Az önkormányzatok működésének első éve. In *Magyarország Politikai Évkönyve 1991.* Budapest, Ökonómiai Alapítvány. 165–178.; SZABÓ Lajos (1994a): A helyi önkormányzatok három éve 1993 tükrében. In *Magyarország Politikai Évkönyve 1994.* Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. 168–177.

[38] SZABÓ Lajos (1994b): Az önkormányzati törvény 1994. évi parlamenti módosításának története, a változtatás fő irányai. *Comitatus: Önkormányzati Szemle,* 4. évf. 12. sz. 3–18.

(legalább 100 ezer lakos) nagyvárosi kategória elfogadására, amely távlatokban régióközpontként is szóba jöhetett volna, ekkor sem került sor.

Az Ötv. novella koncepcionálisnak tekinthető változtatása volt, hogy törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet kivételesen a polgármester mellett a megyei közgyűlés elnökét és a megyei főjegyzőt is felruházhatta államigazgatási hatósági hatáskörrel.[39] Ez a novellaváltást ösztönző szabály elsősorban a centrális alárendeltségű területi szervek igazgatási feladatainak újrafogalmazása esetén lett volna jelentős, hiszen a dekoncentrált szervek feladat- és hatásköreinek egy részét be lehetett volna építeni a megyei közgyűlés hivatali szervezetébe.

Az Ötv. novella rendelkezése értelmében a köztársasági megbízotti intézmény helyett 1995. január 1-jétől közigazgatási hivatalokat szerveztek.

Az Országgyűlés a nemzetiségi és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvényben adott lehetőséget kisebbségi és nemzetiségi önkormányzatok létrehozására települési és országos szinten. 1995-ben 13 elismert kisebbségnek (bolgár, cigány, görög, horvát, lengyel, német, örmény, román, ruszin, szerb, szlovák, szlovén, ukrán) összesen 816 önkormányzata működött. A nemzetiségi és kisebbségi önkormányzatok megalapításának jogi előfeltételei az első önkormányzati ciklus végére teremtődtek meg. Törvény született a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről, valamint maximálták az önkormányzati képviselők tiszteletdíját és juttatásait. Törvény mondta ki, hogy főállású polgármesterre ott van szükség, ahol a feladatok terjedelme ezt megkívánja, egyébként a tisztséget társadalmi megbízatású polgármester is betöltheti. Az önkormányzati választójog továbbfejlesztése az Ötv. felülvizsgálatával együtt történt meg a parlament 1994. szeptember 30-i ülésnapján. Az Alkotmány és az Ötv. legfontosabb változtatásai a következők voltak. Minden polgármestert közvetlenül választottak. Kibővült a választójogosultak köre (minden magyar állampolgár részt vehetett a kisebbségi önkormányzati választásokon, a bevándoroltakat megillette az önkormányzati választásokon való részvétel joga, valamint mindkét alanyi kört a népszavazásokon való részvétel is). A megyei közgyűlési tagokat közvetlenül választották úgy, hogy a kistelepülések is megfelelő képviselethez jutottak, és a térszerkezetnek megfelelő arányban történt a mandátumok arányainak szétosztása. A kisebbségi szervezetek jelöltjei indulhatnak a települési önkormányzat képviselő-testületének választásán. Bevezették az egyfordulós választási rendszert, a jelölés során emelkedtek az ajánláshoz szükséges arányszámok. A települések nagyságától függően kislistás, valamint vegyes választási rendszerben történt a képviselők választása.

[39] Ötv. 7. § (1) bekezdés.

8. fejezet
Településfejlesztési és kommunális ügyek minisztériumi igazgatása

Loydl Tamás

8.1. A rendszerváltozást megelőző időszak, továbbá az 1990–1994 közötti évek főbb jellemzői

A rendszerváltozás utáni első kormányciklusban történtek számbavételével és értékelésével egyidejűleg megkerülhetetlen a szakterület ezen időszakot megelőző helyzetének rövid áttekintése. Az államszocialista évtizedek alatt, az *1980-as évek végéig* a településfejlesztés és kommunális ellátás kormányzati igazgatási feladatait az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium (a továbbiakban: ÉVM) látta el. Az ÉVM 1989 elejével megszűnt, és miniszterét felmentették, de az építésügyi feladatok az újonnan létrehozott Közlekedési, Hírközlési és Építésügyi Minisztériumba (a továbbiakban: KöHÉM) kerültek, míg a terület- és településfejlesztési, valamint a kommunális feladatokat a belügyminiszter látta el.[1]

Az ÉVM megszüntetéséhez – véleményünk szerint – részben az is hozzájárult, hogy a hazai építés- és településügy területén a reformfolyamatok elégtelennek bizonyultak. Az 1980-as években – az adott politikai viszonyok között – a korábbi évtizedekhez képest számos szakmai reformkezdeményezés is történt, elsősorban a tervezési tevékenység tekintetében. A településtervezés korszerűsítésére irányuló program már figyelembe vette a településfejlesztési, ökológiai, környezetvédelmi szempontokat, valamint a tervezés társadalmasításának igényét. Kutatások, tanulmányok, kísérleti tervek készültek, amelyek a szakfolyóiratokban is megjelentek.[2] A tervezésben és az igazgatásban dolgozó egyes

[1] Az ÉVM megszűnése és a KöHÉM létesítése: 1988. évi XVI. törvény 1–2. §. Az építésügyi miniszter felmentése: 9/1988 (XII. 27.) OGY. hat. A 3/1989 (I. 13.) MT rend. 1. §. szerint az építésügyi és városfejlesztési miniszter jogszabályban megállapított helyiséggazdálkodási, lakás- és kommunális ellátási, valamint település- és városfejlesztési feladatait 1989. április 30-ig a belügyminiszter látja el.

[2] Így többek között: Szabó János (1981): *Az épített környezet és a társadalmi-gazdasági fejlődés kölcsönhatása az urbanizációs folyamatban.* Budapest, MTA Műszaki Tudományok Osztálya, 1981 évi Közgyűlés Tudományos Ülése.; Ábrahám Kálmán (1981): *A települések fejlődésének hazai problémái.* Budapest, MTA Kerekasztal Konferencia, 1981. 11. 30.; Loydl Tamás (1983): *A magánerős lakásépítés telekellátási rendszerének korszerűsítését célzó irányelv-tervezet az ÉVM.OT-PM-MÉM részére.* Budapest, s. n.; László László (1983): A településrendezési tervek szerepe az építésügyi igazgatás gyakorlatában. *Településfejlesztés,* 3. évf. 1. sz. 21–23.; Loydl Tamás (1985a): *A hazai város- és községrendezés történeti fejlődésének főbb szervezési jellemzői.* (Tanulmány) Budapest, MTA Kutatásszervezési Intézet.; Loydl Tamás (1985b): *A területfelhasználás*

szakemberek feltárták a korábbi évtizedek gyakorlatának hibáit. Előtérbe került a városrendezésről és az építésügyről szóló 1937. évi VI. törvény szellemisége, a városfejlesztés kiemelt szerepe a tervezési tevékenységben. Voltak szakmai körök, amelyek tagjai már felismerték, hogy az egyoldalú műszaki-fizikai tartalmú tervezési tevékenység megújításra szorul, elsősorban a társadalmi és gazdasági szempontok fokozott figyelembevételével. 1986-ban – hosszú éveken át tartó viták után – az ÉVM javaslatára a Minisztertanács Tanácsi Hivatalának intézkedése a városi tanácsoknál főépítészi állások létrehozását kezdeményezte, amivel megkezdődött a települési főépítészi rendszer kiépülése. Az építés- és településügy viszonyának felülvizsgálata azonban elmaradt, és nem történt meg a hazai történelmi folyamatok figyelembevételével az *1937. évi VI. törvény és az 1964. évi III. törvény összevetése és ütköztetése, majd az ezt követő tapasztalatok értékelése.*

Az ÉVM 1988 végén történő megszüntetése és a korábbi feladatkörök három minisztériumba történő szakszerűtlen felosztása, valamint az azt követő hatásköri viták miatt a megkezdett reformok előkészítése megtorpant.

Még az állampárti időszak utolsó kormánya alatt, bár az Országos Tervhivatal még létezett, a belügyminiszter széles körű jogosítványokat kapott a terület- és településfejlesztés, a lakás-, telek- és kommunális ellátás, valamint a helyiséggazdálkodás területén. A kormányzati irányításban így rövid időre végre egy helyre került nemcsak az úgynevezett „területfejlesztés" és a településfejlesztés, de az akkor még meglévő tanácsi tervezés és gazdálkodás is. Az úgynevezett településrendezés elhelyezésének, tartalmi kérdéseinek felvázolásával kapcsolatosan 1988 végén fontos cikk jelent meg.[3]

Előtérbe került a fejlesztési tervezés és annak társadalmi egyeztetésének kérdése. A szakmai tartalom megalapozása, kidolgozása, gyakorlatba történő átültetése azonban értelemszerűen háttérbe szorult, hiszen az országban változás kezdődött 1989 közepétől 1990 év közepéig, az új kormány megalakulásáig.

A Tudományos Tanács a Szigeti Péter 1988 végén készült szakmai előterjesztését Lackó László BM miniszterhelyettes jóváhagyta és azt a Miniszteri Értekezlet megtárgyalta. Ugyancsak az év végén megjelent a Belügyminisztérium Államigazgatási Szervezési Intézetének munkatársa, Kökényesi József vonatkozó tanulmány.[4] A BM 1989. március 1-jei ülésén a belügyi igazgatás kívánatos reformját vizsgálva már kritikus megállapítást nyert, hogy „[a]z új közlekedési, hírközlési és építési tárca ugyanis kizárólagos felelősségi körébe követeli a település- és területrendezést. [...] Magyarországon a jelek szerint az önkormányzati reformmal nem konform módon megmaradna a fejlesztési és rendezési tervezés kettészakítottsága és ennek megfelelően osztott központi irányítása a BM, illetve a közlekedési, hírközlési és építésügyi tárca útján".[5]

és telekpolitika korszerűsítése. OKKFT/B/4 j. program. 1985. március.; László László (1985): Szemléleti változás a településrendezési tervezésben. *Építésügyi Szemle,* 28. évf. 6. sz. 161–165.; Loydl Tamás (1986): A területfelhasználás, a telekrendezés, a telekgazdálkodás és a településfejlődés összefüggései. *Településtudományi Közlemények,* 34. sz. 63–71.

[3] László László (1988): A településrendezési tervek rendszere és tartalmi követelményei. *Építésügyi Szemle,* 31. évf. 12. sz. 353–359.

[4] Szigeti Ernő (1988): *Tájékoztató a Miniszteri Értekezlet részére a terület- és településfejlesztés tapasztalatai értékelésével és jövőbeni irányainak kidolgozásával kapcsolatos munkálatokról.* Budapest, Magyar Országos Levéltár, Archívum 10-52/22-1989.; Kökényesi József (1988): Az építésügyi igazgatás főbb kérdései a tanácsi reform tükrében. *Állam és Igazgatás,* 38. évf. 12. sz. 1089–1099.

[5] Verebélyi Imre (1989): A belügyi igazgatás reformja. *Belügyi Szemle,* 27. évf. 5. sz. 3–17.

A többpárti választás után létrejött új kormány *1990 májusában* már – többek között – belügyminiszterrel, környezetvédelmi miniszterrel és közlekedési és hírközlési miniszterrel alakult meg. Fontos kiemelni, hogy a kormány környezetvédelmi miniszterrel és nem környezetvédelmi és területfejlesztési miniszterrel alakult meg.

Az önkormányzati törvény elfogadását követően az új kormány a belső, elsősorban politikai, intézményi és személyi erőterek vonzásterében a kormányzati munkamegosztást 1990 szeptemberében megváltoztatta, és a Környezetvédelmi Minisztériumból Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium (a továbbiakban: KTM), a Közlekedési és Hírközlési Minisztériumból Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium lett.

A rendszerváltozás után a második kormányzati ciklus közepén 1996-ban az Országgyűlés elfogadta a terület- és településfejlesztésről szóló XXI. törvényt.

Megjegyzendő, hogy a területfejlesztés fogalma tekintetében voltak elutasító nézetek. Így a tudományok doktora tudományos minősítéssel rendelkező belügyminiszter-helyettes 1990 márciusában a vele készített interjújában kifejtette: „Azon a véleményen vagyok, hogy nincs különbség terület- és településfejlesztés között. Sokan csak erőltetik a különbségtételt, és a múlt rivalizálásából indulnak ki, amikor a területfejlesztés az OT-hoz, a településfejlesztés pedig az ÉVM-hez tartozott. Én a területfejlesztést értelmetlen fogalomnak tartom, az angol nyelvben sincs különbség a két kategória között, s előbb-utóbb a területfejlesztés ki fog kopni a nyelvünkből. A településfejlesztés tartalma egyértelmű: megragadni mindazokat a település életében meglévő társadalmi, gazdasági, műszaki jelenségeket, folyamatokat, amelyek együtt, egymásra hatva optimális viszonyokat hoznak létre."[6]

1990 szeptemberében az új kormány megfogalmazta *a Nemzeti Megújhodás Programját. A köztársaság első három éve* cím alatt a közelebbi jövő cselekvési feladatait. A kormány ezen programjában a következőket hangsúlyozta a település- és területfejlesztésről szóló fejezetben: „Mivel a születő önkormányzatoknak súlyos örökölt tehertétellel kell szembenézniük, a Kormány településpolitikájával hozzá kíván járulni a túlzott területi egyenlőtlenségek mérsékléséhez. [...] A nagytérségi egyenlőtlenségeket az iparfejlesztési politika, a települések közötti egyenlőtlenségeket a központosítási politika hozta létre – szemben a meghirdetett kiegyenlítéssel. [...] A Kormány új építési törvényt terjeszt elő, amely komplex módon rendelkezik a terület- és településfejlesztésről, az épített környezet alakításáról. Ebben elhatárolja az önkormányzatok, illetve az állam feladatait és kötelességeit."[7] A Nemzeti Megújhodás Programjában jelölt törvény elkészítése a KTM feladata volt, és – a többi ágazati törvényhez hasonlóan – mintegy másfél év alatt tervezték elfogadásra benyújtani. Erre azonban nem került sor.

A BM az első kormányciklus alatt előkészítette a településügy, a településfejlesztés, a településrendezés és a településüzemeltetés – kutatásokkal megalapozott – törvénykoncepcióját. Elkészült a településügyi törvény tervezete is, amelyről kormányzaton belül megkezdődtek a szakmai és jogi szabályozási viták. Sajnálatosan ezek esetében az első kormányzati ciklusban nem került sor tárcaközi egyeztetésre.

Az új kormány egy kivéreztetett országot örökölt, az új vezetőkön volt az elmúlt évtizedek terhe, benne voltak az átalakulásban, a struktúraváltásban, a tulajdonosi változásokban,

[6] Lackó László – Danyi József (1990): Interjú a településfejlesztésről. *Belügyi Szemle,* 28. évf. 4. sz. 52–56.

[7] *A Nemzeti Megújhodás Programja* (1990). 157. l. bekezdés, 158. 5. bekezdés.

miközben az ipari és mezőgazdasági termelés jelentősen csökkent, a munkanélküliség nőtt. A társadalmi és a gazdasági feszültségek *a leghátrányosabb térségekben* látványosan azonnal jelentkeztek. Ezen térségekben a területi elmaradottság, a műszaki és szociális infrastruktúrák hiánya válsághelyzetet idézett elő. Ennek orvoslására először Szabolcs-Szatmár-Bereg megye országgyűlési képviselőinek kezdeményezésére kihelyezett kormányülésre került sor. A kormányülés jegyzőkönyvéből egyértelműen megállapítható volt, hogy azonnali cselekvés szükséges, és ez csak a belügyminiszter irányítása alatt történhet annak ellenére, hogy „ágazati" minisztérium a KTM volt.

A BM folyamatos helyszíni tevékenysége és egyeztetései során, együttműködve a helyi önkormányzatokkal és más helyi szervekkel, valamint az érintett minisztériumokkal és központi szervezetekkel, elkészítette a szükséges cselekvést, egy rövid távú programot, az ország északkeleti megyéjére, a mintegy 570 ezer lakosú, 600 km²-nyi térségre. A Szabolcs-Szatmár-Bereg megye felzárkóztatását elősegítő intézkedésekről szóló 1073/1991 (XII. 30.) kormányhatározat hat pontból álló intézkedést tartalmazott a felelősök nevesítésével, a határidők és a pénzügyi források megjelölésével, amelyek egyaránt vonatkoztak az 1992. évi területfejlesztési és munkahelyteremtési támogatásokra, a kiemelt infrastruktúrákra, a foglalkoztatási alapra vagy a világbanki hitelkeret kiterjesztésére a munkahelyteremtő beruházások esetében. A kormányhatározat továbbá 12 pontból álló intézkedési programot tartalmazott, és a helyi önkormányzatok részére ajánlásokat fogalmazott meg. A felzárkóztató program készítése során elsődleges szempont volt az infrastruktúra fejlesztése. Az erőforrásokat nem volt célszerű egyrészről a zuhanó ipari vagy mezőgazdasági ágazatokba „önteni", hanem az önkormányzati infrastruktúrákra fordítani. Másrészről a közösségi tulajdonú infrastruktúrákat nem fenyegette a privatizációs hullám.

A program nemcsak hogy eredményesen megvalósult, de a következő években modellként szolgált. Az átmeneti 2–3 év gazdasági húzóágazata az önkormányzati infrastruktúra lett. Bizonyított lett, hogy megfelelő szakmai hozzáértés esetén a kormány, az ágazatok, a megyei és a települési önkormányzatok és egyéb szervezetek eredményes együttműködésre képesek. (Az időarányos teljesítésről kormány-előterjesztés is készült.) Amikor az Európa Tanács szakmai kollégiumán, Krakkóban a szabolcsi programot bemutatták, nemzetközi összehasonlításban is fel lehetett mérni, hogy miközben a közép-európai volt szocialista országokban Lengyelországtól Bulgáriáig szinte minden összeomlott, Magyarországon kívül senki sem tudott valamilyen hasonló kiútkeresést felmutatni.[8]

A kormányhatározat következményeként nemcsak az ország ezen térsége mozdult meg, de további megyékben, többek között Békés, Heves, Nógrád, Jász-Nagykun-Szolnok megyékben is hasonló programok valósultak meg.

A szabolcsi program során megtapasztalhattuk, hogy a településfejlesztés és a megyei nagyságrendű térségi fejlesztés hazánkban eredményes lehet, hiszen mind a településeknek, mind a megyéknek van történelmi múltjuk és választott képviselettel rendelkező társadalmuk, még akkor is, ha a megyei szint legyengített volt. Már a kormányülést követően, a program készítésének kezdetekor jelentkezett a megyénél nagyobb térségi egység, a régió valamilyen

[8] *Decentralisation and the strengthening of local self-government.* Cracow Colloquy, 13–14 April 1992. A kollokviumon Loydl Tamás főosztályvezető vett részt és tartott előadást.

szintű „kezelésének" szükségessége. Ennek a helyi csírája is megvolt a Szabolcs-Szatmár-Bereg megye által korábban már támogatott *Kárpátok Munkaközösségben.*

Az akkori hazai „területi" szakmai szemlélet az országhatáron belüli régiókban gondolkodott, a régiókat pedig két-három megye összevonásából képezte le. További gondot okozott, hogy a trianoni döntés utáni megyerendszer a közel 900 éves megyerendszert nem tükrözte, hiszen a jelenlegi országhatár mentén a történelmi megyék egy-egy része maradt csak az országban, általában nagyobb része az utódállamokhoz került. Szakmai meggyőződés volt, hogy a Közép-Európát megrengető rendszerváltozást követően a Kárpát-medencében a megyéknél nagyobb, regionális nagyságrendű „területi" (térségi) fejlesztés az ezeréves államiság után a jelenlegi országhatárokon belül nem lehet sikeres. A kialakított álláspont az volt, hogy itt az idő, szükséges megindítani a Kárpát-medencében az egységes nagytérségi, regionális gondolkodást, amely a gyakorlatban is működő társadalmi, gazdasági és területi egységeket hoz létre. Ez megteremtheti – egyes esetekben újraélesztheti a korábban már létező – települések és a térségi infrastruktúrák organikus kapcsolatrendszerét is.

Nyíregyházán két köztársasági megbízotti régió, öt megye és megyei jogú város képviselőjének írásbeli nyilatkozatával létrejött egy újszerű magyar nagytérségi szerveződés, amely felkérte a szomszédos országok térségi képviseleteit egy közös Kárpátok Eurorégió létrehozására. A kezdeményezők megbízása alapján szakmai és anyagi támogatással, a Hajdú-Bihar és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye köztársasági megbízottja és hivatala segítségével előkészítették a régió megalakítását.

1993. február 14-én a Kárpátok Eurorégió elsőként alakult meg a közép-európai térségben négy ország térségi képviselőinek részvételével, amelyhez csak négy év múlva csatlakozott az 1993-ban már meghívott Románia. Ünnepélyes körülmények között Debrecenben került sor a Kárpátok Eurorégió megalapítására: lengyelországi egy vajdaság (Województwo Podkarpackie), magyarországi öt megye (Borsod-Abaúj-Zemplén megye, Hajdú-Bihar megye, Heves megye, Jász-Nagykun-Szolnok megye, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye), szlovákiai két kerület (Eperjesi kerület, Kassai kerület) és ukrajnai négy terület (Csernyivci terület, Ivano-frankivszki terület, Kárpátaljai terület, Lvivi terület), majd az 1997. áprilisában csatlakozó romániai hét megye (Bihar megye, Botoşani megye, Hargita megye, Máramaros megye, Suceava megye, Szatmár megye, Szilágy megye) részvételével. Fontos hangsúlyozni, hogy nem az országok hozták létre, írták alá a Kárpátok Eurorégió alapító dokumentumát, hanem a szomszédos országok területén lévő térségi választott képviselők.

A magyar Külügyminisztérium, felismerve a Kárpátok Eurorégió nemzetközi jelentőségét, számottevő támogatást nyújtott abban, hogy az Európa Tanács képviselőjét és az érintett külügyminisztereket is meghívta Debrecenbe. A jelen lévő három külügyminiszter külön jegyzékben értett egyet a regionális kezdeményezéssel.[9]

[9] A Külügyminisztérium Catherine Lalumière-t, az Európa Tanács főtitkárát hívta meg, aki a nagyteremben lévő, hatalmas térképmolinó alatt méltatta a regionális kezdeményezés európai jelentőségét, és sajnálattal állapította meg, hogy a meghívott román képviselet helyén csak egy üres széket lát (a román csatlakozásra csak négy évvel később került sor).

A Kárpátok Eurorégiójának az érintett országokban különböző képviseletei és munkaszervezetei jöttek létre, sőt később NGO-k is „rászerveződtek."[10]

A *Kárpátok Eurorégió* modellértékűvé vált, mert az országban ezt követően 15 további országhatárokat átívelő régió, többek között a Duna–Dráva–Száva; a Muránia; a Duna–Kőrös–Maros–Tisza; a Kassa–Miskolc jött létre.

8.2. A helyi önkormányzatok szakmai módszertani segítése

A főosztály elsősorban a helyi önkormányzatok számára tartotta fontosnak a szakmai segítség nyújtását. Ennek érdekében szakemberei részt vettek a *Helyi képviselők és polgármesterek kézikönyve* és a *Kézikönyv a helyi önkormányzatok polgármestereinek* megírásában.[11]

Az önkormányzatok fejlesztési szemléletének kialakítását segítették az aktuális szakmai tématerületekről folyamatosan megjelenő és közreadott *Településfejlesztési füzetek* kiadványai.[12] A füzetek eseti felkérések alapján és héttagú szerkesztőbizottság közreműködésével készültek. A kormányciklus alatt 12 füzetet adtak ki. Fontos szempont volt, hogy ne a 90-es évek előtti gazdasági, sokszor szervezeti, szegregált ágazati és szakmai érdekekhez kötődő szempontok érvényesüljenek, hanem az állampolgári és önkormányzati – elsősorban települési önkormányzati – érdekek alapján fogalmazzák meg a települési és kommunális ügyeket.

A helyi tömegközlekedés tarifaszerkezetének és tarifaszintjének megállapítását segítő tájékoztató (1. sz.) azért volt időszerű, mert az önkormányzati törvény, az ártörvény és a koncessziós törvény a települési önkormányzatok illetékességi körébe utalta a helyi tömegközlekedés biztosításának feladatát, a tarifaszint megállapítását és a koncesszióba adást. A tájékoztató elsősorban az utóbbi kettőhöz kapcsolódó önkormányzati döntésekhez nyújtott segítséget azzal, hogy bemutatta az összefüggéseket a bevételek, a költségek és a szolgáltatások színvonala között.

A települési folyékony hulladékok kezelését és az azzal kapcsolatos önkormányzati feladatok ellátását segítő útmutató (2. sz.) a folyékony hulladékok gyűjtéséről, szállításáról, ártalmatlanításáról és hasznosításáról adott áttekintést elsősorban az önkormányzatok és szolgáltató szervezetek számára, ismertetve az ezen tevékenység körébe tartozó hazai megoldásokat, a vonatkozó jogszabályokat, szabványokat, műszaki irányelveket.

A települési szilárd hulladékok kezeléséhez és az azzal kapcsolatos önkormányzati feladatok ellátásához készített útmutató (3. sz.) a szilárd hulladék gyűjtésének, szállításának, ártalmatlanításának és hasznosításának megoldásairól és jogi szabályozásáról adott eligazítást. Jelentős feladatot jelentett műszaki, gazdasági és szervezeti szempontból

[10] A Kárpátok Eurorégiónak szervezetei és tevékenysége az interneten jól nyomon követhető, szakirodalma számottevő. Az Eurorégióhoz kapcsolódó NGO-k is számosak, de külön figyelemre méltó az International Carpathian Fundation Network hazai Kárpátok Alapítvány Magyarország (3300. Eger [Felnémet] Felvégi u. 53.) amelyet, illetve előző szervezetét külföldről támogatták (például Charles Stewart Mott Alapítvány, Open Society Institute, Soros Foundations Network).

[11] A településfejlesztés és kommunális ellátás szakfejezetet az első esetben Szigeti Ernő főosztályvezető, a második esetben Loydl Tamás főosztályvezető írta.

[12] A Településfejlesztési füzetek szerkesztőbizottságának vezetője László László főosztályvezető-helyettes volt. Lásd: *Településfejlesztési füzetek.* Lechner Nonprofit Kft. 1–23. + 2 különszám.

különösen a hulladéklerakó helyek kiépítése, bővítése, korszerűsítése, a gépi technika és eszközállomány fejlesztése, és mindenekelőtt a szolgáltatás folyamatos, biztonságos működtetése (a nyugat-európai multinacionális vállalatok már elindították a hazai szilárdhulladék-rendszerek, különösen a lerakóhelyek „kézbevételét", amit már a bécsi szakkiállítások is tükröztek.

A temetők fenntartására és az azzal kapcsolatos önkormányzati feladatok ellátására vonatkozó útmutató (4. sz.) foglalkozott a temetkezési módok, a temetőfenntartás és üzemeltetés mellett a temetők rendje, rekonstrukciója, bővítése, védelme, temetkezési szolgáltatások kérdéseivel is. Felhívta a figyelmet, hogy a hazai temetőkultúra fejlesztésében azért is sokat kell tennünk, mert az elődök tisztelete az élők tisztessége is. Mivel az ország temetőinek fele az egyházak tulajdonában van – a kegyelet gyakorlásának különbözősége mellett –, a fenntartóknak ezekben is a köztemetőkével azonos igazgatási, műszaki és kommunális feladatokat kell megoldaniuk.

A zaj és rezgés elleni védelemmel kapcsolatos önkormányzati feladatok ellátásához készített útmutató (5. sz.) a zajvédelmi műszaki és gazdasági szabályozás, az önkormányzatok zajvédelmi feladatait – rendezési tervek, engedélyezés, lakossági bejelentések, önkormányzati rendeletek, illetve szabályozások – és hatáskörét tartalmazta, valamint mellékleteiben a zaj és rezgés elleni védelemmel kapcsolatos jogszabályokat és szabványokat.

A levegőtisztaság-védelemmel kapcsolatos önkormányzati feladatok ellátásának útmutatója (6. sz.) az új jogszabályok levegőtisztaság-védelmi vonatkozásainak települési önkormányzatokra vonatkozó feladatainak számbavétele mellett a levegőtisztaság-védelem hatósági feladatait – adatszolgáltatás, kibocsájtási határértékek megállapítása, hulladékégetés, légszennyezési bírság stb. – tárgyalta.

A távhőellátásnál is megszűnt 1991. október 1-jén az állami dotáció hatása, a következő év elejétől a városi kommunális távfűtőrendszerek tulajdonjoga az önkormányzatokhoz került, és az árhatósági jogkört is az önkormányzatok kapták meg. 109 településben 329 távhőrendszer működött. Mindemellett a távhőellátás nélkülözhetetlen közüzemi szolgáltatás. Sürgős igény volt, hogy a *távhőszolgáltató tevékenység végzéséhez* útmutató készüljön (7. sz.), amely a távhőrendszerek létesítményei, üzemeltetései, a távhőtermelés önköltsége és fogyasztói árképzése mellett a költségcsökkentési lehetőségeket – üzemvitel, mérés és elszámolás, kapcsolt energiatermelés, hőveszteségek feltárása és kiküszöbölése, hatásfokjavítás, változó tömegáramú szabályozás – is számba veszi.

A magyar városszövetségek története (8. sz.) a 19–20. század fordulóján kialakuló első magyar városszövetségtől kezdődően áttekintette a hazai városszövetségek történelmi fejlődését, a Magyar Városok Országos Kongresszusát, a *Városok Lapját* annak érdekében, hogy a települési önkormányzatok képviselői és az önkormányzatoknál dolgozó szakemberek bővebb ismereteket szerezhessenek a múltról és elődeink munkájáról. Közel 50 év elhallgattatása után a városi és községi lakópolgárok és önkormányzatok tudják, hogy a 19. század végén és a 20. század első felében hazánkban is volt európaiság és jó színvonalú városi igazgatás.

A zöldfelületek fenntartásának és az azzal kapcsolatos önkormányzati feladatok ellátásának útmutatója (9. sz.) a zöldfelület-gazdálkodás, a zöldterületek fenntartása, az üzemeltetés, a zöldfelületi gazdálkodási tevékenység tárgyalása mellett az állampolgári részvétel vonatkozásait is tárgyalja. Szakszerűen foglalja össze a zöldterületi használat, a védelem és a nyilvántartás kérdéseit is.

Az önkormányzatok településesztétikai és közterület-használati feladatainak ellátásához készült útmutatóban (10. sz.) az önkormányzati, szakmai és civil szervezeti törekvésekhez, kezdeményezésekhez kívántak segítséget nyújtani, amelyek elősegítik a települési értékek megőrzését, a települések harmonikus fejlesztését, a közösségi területek eredeti funkciójának helyreállítását, és erősítik az ott élők településhez való kötődését. Tisztázta, melyek a közterületek kialakításának és használatának esztétikai és városképi vonatkozásai, mik a közterület-használat és városképvédelem jogi eszközei, továbbá melyek az önkormányzatok településesztétikai feladatai.

A települések közúti forgalomtechnikai feladatainak ellátásához nyújtott segítséget a 11. sz. útmutató azzal, hogy támpontokat adott az önkormányzatok közúti hatósági és útkezelői feladatainak egységes ellátásához a közúti forgalomszabályozás területén, másrészt hozzájárult az önkormányzatok más közlekedési hatóságokkal és útkezelő szervezetekkel elkerülhetetlenül szükséges, közös érdekeltségű szakmai kapcsolatainak jó és zavartalan működéséhez. (Az illetékes főosztály és a KHVM Közúti Főosztálya – a szakmai megoldások részleteit is ismertető – közös kiadványt adott közre a *Településeink közlekedési rendszerének közúti forgalomtechnikai fejlesztése* címmel, amelynek rövidített szerkesztésű változata volt a 11. sz. kiadvány.)

A föld- és vályogépítés alkalmazásával kapcsolatos önkormányzati feladatok ellátásának elősegítése céljából készült (12. sz.) útmutató egyes településeinkben, tanyasi területeinkben, mezőgazdasági építészetben a helyben található anyagok korszerű felhasználásával gazdaságosabb, energiatakarékosabb, környezetbarát technológiákat ismertette, amelyek egyidejűleg a helyi munkaerőt is nagyobb mértékben igényelték.

A sorozatnak átütő volt a sikere, nemcsak az önkormányzatok körében, de az oktatási intézmények, civil szervezetek is igényelték. A későbbiekben, a második kormány alatt – a főosztály megszüntetéséig – még további 13 füzet és két külön kiadvány készült el.

Az 1990-es évek elejétől egy Nyugatról is támogatott *új képzési hullám* vette kezdetét, amelytől a településfejlesztési és kommunális ellátási terület sem maradt el. Az államszocialista, zárt kelet-közép-európai évek után a magyar szakértők kissé talán túlzott várakozással fordultak a Nyugatról érkezett szakmai áramlatok felé.

A Johns Hopkins Egyetem (USA) közreműködésével Balatonvilágoson bentlakásos tanfolyamot szerveztek. Az UN-HABITAT Training of Trainers anyagai alapján Veszprémben szakmailag kevésbé sikeres, majd Szolnokon és Mihályiban már hazai előadók bevonásával eredményes továbbképzéseket szerveztek a települési polgármesterek, képviselők az önkormányzati és állami igazgatási szakemberek részére. Ez utóbbi két tanfolyamot a köztársasági megbízottak által rendelkezésre bocsájtott oktatási központokban rendezték meg. Eredményes volt a településüzemeltetési témakörben Németországban szervezett szeminárium is, amelynek magyarországi folytatását Székesfehérváron rendezték meg.[13]

A településfejlesztés és településrendezés hazai államilag intézményesült szellemi hátterét az 1960-as évek közepétől a 80-as évek végéig az ÉVM, a Városépítési Tudományos és Tervező Intézet (a továbbiakban: VÁTI) és kisebb mértékben a BME Városépítési

[13] Johns Hopkins University Istitute for Policy Studies, Baltimore, Maryland 21218 USA. Director: Lester M. Salamon. (A hazai oktatási program vezetője.) A szolnoki és mihályi továbbképzés: A változás menedzselése a helyi és regionális közigazgatásban (BM Főosztály, 2. sz. régió köztársasági megbízottja, holland menedzserképző szervezet). 11 neves hazai szakmai előadó. A továbbképzéseken részt vevők száma mintegy 25–30 fő volt.

Tanszéke képviselte, az Urbanisztikai Társaság és az Építőipari Tudományos Egyesület a 70-es, 80-as évek szakmai „szamizdat" világában is megjelent és támogatott szakmai reformtörekvéseket. Az ÉVM szakmai felügyelet alatt volt, de a változó politikai légkör hatására itt még jobban beindulhattak a reformtörekvések, mint a VÁTI-ban, amelynek meghatározó tevékenysége az árbevételt biztosító kanonizált tervezési tevékenység volt, és értelemszerűen minden ennek volt alárendelve.

Az önkormányzati rendszerrel adekvát és független településügyi szellemi központ létrehozása mindinkább szükségessé vált. Az önkormányzati szövetségek bázisán – német mintára – nem volt hazai esély ennek kialakítására, hiszen a szövetségeknek erre nem volt ereje, szervezete. Ezért megkísérelték a BME Városépítési Tanszék bázisán az új szellemi központ beindítását. Az MTA, BM, KTM, KHVM közös írásbeli kezdeményezéssel fordult a BME rektorához annak érdekében, hogy a Városépítési Tanszéket emelje *urbanisztikai intézeti* rangra. Ez végül megtörtént, és az intézet megerősítése érdekében a korábban Budapestre telepített Habitat közép-kelet-európai irodáját, amely a BM felügyelete alá tartozott, az Urbanisztikai Intézethez telepítették át azzal, hogy az új intézet szakmailag független módon kezdje el az önkormányzatiságnak megfelelő településügy szellemi alapjainak művelését, váljék a magyar településügy szakmai szellemi zászlóshajójává, és az igazgatási és szervezeti érdekviszonyoktól mentesen segítse elő a hazai városaink és községeink társadalmi, gazdasági és térbeli fejlődését. A sokrétű támogatás ellenére sajnos az intézet nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, majd később nyomtalanul el is tűnt.

8.3. A főosztály által gondozott egyéb programok

Ahogy az európai kontinensen, úgy hazánkban is szinte egyedülálló problémát jelentett az évszázadok során létrehozott *pincék és más mesterséges üregek tönkremeneteléből* adódó, sokszor elemi csapáshoz hasonló veszélyhelyzetek kezelése, a károk megelőzése, illetve a károk elhárítása a városi és községi területek alatt.

A pincékkel és a mesterséges üregekkel kapcsolatos rehabilitációs tevékenység Pécs és Eger városokban még a rendszerváltozás előtt megkezdődött, majd az első új kormányzati ciklus végére már több mint ötven településünket érintette. 1992-től már a Pinceveszély-elhárítási Tárcaközi Bizottság – a BM irányításával – látta el a központi támogatásokkal kapcsolatos feladatokat.[14] Ezután a közterületeiken veszélyeztetett önkormányzatok hozzájuthattak a központi támogatáshoz, majd a folyamatosság biztosítása érdekében elkészítették és a tárcákkal egyeztették az 1993–1995. évekre vonatkozó biztonságos finanszírozáshoz szükséges kormány-előterjesztést.

A hazánkban évtizedeken keresztül a jól működő pinceprogram modellértékű volt, és bizonyította, hogy a települési – a városi, községi – és a központi, az országos szint még a politikai rendszerektől függetlenül is eredményes együttműködésre képes, ha a szélesebb látókörű vezetők a megfelelően képzett szakembereket hosszú távon hagyják dolgozni.

[14] A pinceprogram központi irányítása az ÉVM megszűnése után az Ipari és Kereskedelmi Minisztériumhoz (IKM) került, majd innen 1991. július 1-jével a feladatokat a Belügyminisztérium vette át. 1992. január 1-jével bevezették a pályázati rendszert, és ezt követően már Tárcaközi Bizottság működött. Az 1991. évi XCI. tv. 6. sz. mellékletében előírtakat a *Pénzügyi Közlönyben* tették közre. A Tárcaközi Bizottság vezetője László László főosztályvezető-helyettes volt.

A Nemzetközi Alagútépítő Szövetség 1994-ben Budapesten megrendezett konferenciája is elismerően nyilatkozott az elért eredményekről.

A Tárcaközi Bizottság feladatai 1996-tól kiegészültek a partfalak omlásával veszélyeztetett települések támogatásával is.

Magyarországon a rendszerváltozás előtt a *várossá válás* feltételeit 1971-ben állapították meg, majd 1974-ben és 1983-ban módosították. A várossá válás kritériumai különbözőek voltak, számított a népességszám (nyolcezer fő), az ellátási színvonal, a statisztikai mutatók, az Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepcióban meghatározott pozíció stb. A megyéknek meghatározó szerepük volt a községek várossá válásában. Jelentős részben ennek is tudható be, hogy míg 1986-ban 125 magyar város volt, a politikai változások hatására, mondhatni „euforikus" légkörben 1989-ben példa nélküli nagyságrendű várossá nyilvánítás történt azzal, hogy 41 nagyközség nyerte el a városi rangot, és 1990-ben már 166 város volt.

A belügyminisztériumi főosztály mind a négy évben folyamatosan végezte a várossá nyilvánítási kérelmek helyszínelését, értékelését, a belügyminiszteri javaslatok elkészítését és felterjesztését. Kapcsolatot tartott az érintett településekkel, továbbá részt vett a várossá nyilvánítási ünnepségeken, és előkészítette a belügyminiszter hagyományos városkapui kulcsátadását.

A benyújtott települési pályázatokat 15 neves szakemberből álló bizottság értékelte. 1992-ben a főosztály irányelveket dolgozott ki, szakmai állásfoglalást készített a várossá nyilvánításhoz, amely a novemberi Önkormányzati Tájékoztatóban jelent meg, majd egy évvel később tájékoztatást készített a kormány számára a várossá nyilvánítás folyamatáról.

1991-ben hat új városunk lett, amelyek közül öt korábban mezővárosi rangú település és három járási székhely is volt. 1992-ben nyolc nagyközségnek adott városi címet a köztársasági elnök (ebből korábban három volt mezőváros, és három járási székhely volt). 1993-ban 14 új várossá nyilvánítás történt (korábban ebből hét már rendelkezett mezővárosi címmel, hat pedig járási székhely volt). 1993-ban azért is emlékedett meg a várossá nyilvánítások száma, mert az országgyűlési választások évében, 1994 első felében várossá nyilvánítás nem történt, elkerülendő a közvetlen politikai befolyásolási szándékokat.

Összességében a várossá nyilvánítás új törvényi szabályozását követően a Belügyminisztérium menedzselésével 1991–1994 között 28 városi címet adományozott a köztársasági elnök. Az új városok közül a legnagyobb népességgel Abony és Újfehértó, míg a legkisebbel Balatonföldvár és Máriapócs rendelkezett. 1994-ben országos szakmai konferenciát rendeztek, vándorkiállítást szerveztek és kiadványt készítettek az 1991. január 1-jétől várossá nyilvánított 28 település helyzetének, fejlődésének bemutatására.[15]

Még 1987-ben merült fel Bécs és Budapest *közös világkiállításának* megrendezése. A többször változó módosítások után 1991-ben a világkiállításról szóló törvényben lehetőség nyílt a világkiállításhoz kapcsolódó elő-, utó- és kiegészítő rendezvények kapcsolódására is. Ez megmozgatta az országot, a városokat, községeket. A kiegészítő rendezvények előkészítése a főosztály és a köztársasági megbízottak hivatalai nyolc munkatársának a feladata volt.

[15] KRIZSÁN Mária (1994): *Új városok 1991–1993.* Budapest, BM Kiadó.; *KSH Helységnévkönyv* (1966). Budapest, KSH.; *KSH Helységnévtára* (1999). Budapest, KSH.

Az Expo főbiztosának kezdeményezésére a Világkiállítási Tanács megalakította a Világkiállítási Pályázati Bizottságot (a továbbiakban: VPB), majd meghirdette a kapcsolódó rendezvények pályázatát. A pályázatok benyújtása érdekében kilenc regionális találkozót szerveztek. A pályázat nagy érdeklődést keltett, és az első jelentkezési határidőre 353 szándéknyilatkozatot regisztráltak, majd 184 részletesen kidolgozott dokumentációt nyújtottak be. A VPB az elbírálást főosztályi közreműködéssel 1993. decemberig elvégezte. (Mindössze 31 pályázatot utasítottak el.)

A kormányváltást követően az 1994. évi LXX. törvény a világkiállítás rendezését felmondta ugyan, de az előkészítő munka eredményt mégis hozott. A főváros dél-pesti dunaparti szakaszán közel 80 hektár területen látványos városfejlesztés valósulhatott meg, és számos város és község kezdeti önálló szervezésének eredményeit azóta is láthatjuk, elsősorban a turisztikai-idegenforgalmi területen jelentkező helyi fesztiválok, rendezvények esetében, amelyek jelentős részének kialakítása, szervezése ekkor indult meg.

Az *ENSZ Emberi Települések Bizottsága* 13. ülésén Magyarország nemzeti jelentésével és hozzászólásával, majd két év múlva a 14. ülésen nemzeti jelentéssel vett részt. A Habitat két ülésének és az azt megelőző évtizedek tapasztalataiból az is levonható volt, hogy a globális programok – legjobb szándékuk ellenére – önmagukban nem voltak képesek megoldani a települések problémáit, és a nemzetközi szervezetek adminisztrációi távol álltak a települési önkormányzatoktól és az emberi településekben élő lakópolgároktól, a településben élők valós problémáitól, amit a fokozatosan erősödő NGO-k is jeleztek.[16]

Az ENSZ Emberi Települések Bizottsága által létrehozott Emberi Települések Központja (Habitat) az információs szervezeti egységének közép-kelet-európai (korábban kelet-európai) irodáját még a rendszerváltoztatás előtt Budapestre telepítette, működésének erőforrásait az ország biztosította. Az iroda mozgásterének keretei ugyan szerények voltak, de mivel a közép-európai térségben „bejáratott" volt, és nem magyarországi, hanem ENSZ-szervezetet képviselt, alkalmasnak tűnt az európai volt államszocialista – ezen belül különösen a Kárpát-medencében lévő országok vagy országrészek – konkrét szakmai kapcsolatainak erősítésére. Ennek érdekében szervezték meg első alkalommal a Belügyminisztériumban a *Nemzeti Habitat Világnapot.* A sikeres nagyrendezvényen a köztársasági elnök jelenlétében a nemzetközi és hazai politikai, kormányzati és szakmai képviseletek és reprezentánsaik előtt a belügyminiszter elismerésben részesítette azokat, akik az elmúlt három esztendőben, a közép-európai térségben, a Kárpát-medencében és Magyarországon kimagasló munkát végeztek a települések érdekében.[17]

[16] Thirteen Session of the Commission on Human Settlements (58 földrészi képviseletet ellátó rotációs rendszerrel választott tagország, az akkori Eastern European States képviselői Bulgária, Magyarország, Románia). Harrare 29. April – 8. May. 1991. Majd a Fourteen Session 26. April – 5. May 1993. Nairobi. Mindkettőn az ország képviseletében Loydl Tamás főosztályvezető vett részt.

[17] A világnapi rendezvényre meghívást kaptak külföldről: az ENSZ Habitat; a volt kelet-közép-európai országok; továbbá a határ menti hazai szervezetek javaslata alapján – Magyarország költségére – a szlovákiai, kárpátaljai, erdélyi, vajdasági, burgenlandi települési és szakmai képviseletek (ezek csaknem 90%-a magyar volt). Belföldről az érintett kormányzati szervek, valamint – a pártpolitikai szempontok mellőzésével – a helyi önkormányzatok, a szakmai és tudományos élet kiemelkedő személyiségei, de mindenekelőtt a települési lakópolgárok képviselői.

Az Európa Tanács és szervezeteinek a térségi és települési ügyekre vonatkozó állásfoglalásainak folyamatos figyelembevétele mellett három esetben közvetlenül is részt vettünk a szakmai munkában.[18]

A UN–Centre for Human Settlements 1991. évi hararei ülésén kapott román felkérés alapján és román költségen a magyar Belügyminisztérium egyhetes szakmai előadássorozatot tartott Romániában az önkormányzati törvényt követő hazai térségi és települési ügyeket érintő változásokról és fejlődési irányokról a román minisztériumokban, tervezőszervezeteknél, a Bukaresti Főpolgármesternél és Sinaiában az erdélyi hét megye képviselőinek.

A szakminiszterrel történt személyes találkozáson sikerült elérni és a záró jegyzőkönyvben rögzíteni, hogy a központi kormányzat egyetértett azzal, hogy a magyar–román határ menti térségi és települési ügyeket a határ menti törvényes képviseletek közvetlen kapcsolattal – Bukarest és Budapest megkérdezése nélkül – kezelhetik. A dokumentumot az érintett magyar köztársasági megbízottaknak, megyéknek, városoknak és a romániai magyar konzulátusoknak megküldték.

1993-tól a közgazdasági helyettes államtitkár közvetlen irányításával a „Településfejlesztési és Kommunális Főosztály: ellátta a kormányzati településpolitika megvalósításából adódó feladatokat; összehangolta a helyi önkormányzatok településfejlesztési és üzemeltetési (területgazdálkodási, vízellátási, szennyvíz- és hulladékelhelyezési, köztisztasági, kéményseprési, temetkezési, helyi közlekedési, hírközlési stb.) tevékenységét érintő kormányzati teendőket; előkészítette az ezekkel összefüggő központi-ágazati döntéseket; részt vett a különleges adottságú (például gyógy- és üdülőjellegű, határ menti stb.) és sajátos helyzetű (elmaradott, válság-) térségekben lévő települések fejlesztésével, foglalkoztatáspolitikájával összefüggő kormányzati feladatok ellátásában; közreműködött az Országgyűlés és Köztársasági Elnök hatáskörébe tartozó területszervezési döntések előkészítésében; segítette az önkormányzati szervek és a köztársasági megbízottak településfejlesztéssel és -működéssel kapcsolatos tevékenységét".[19]

Összességében megállapítható, hogy a négyéves ciklusban a nehéz gazdasági körülmények ellenére a települések fejlődésében az ország jelentős eredményeket ért el. Ehhez a szakfőosztály és a témához kapcsolódó más szervezeti egységek (főosztályok) számottevő mértékben járultak hozzá.

[18] *Meeting of the Committee on the Natural and Built Environment.* 4. June 1991 Siófok (Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe); Decentralisation and the strengthening of local self-government. Cracow Colloquy 13–14 April 1992; Colloquy on the size of municipalities, efficiency and citizens participation. 7–8 April Budapest. (CDLR)

[19] *A Belügyminisztérium szervezete, feladatai és működése* (1993). Budapest, BM.

9. fejezet
Központi teendők a helyi önkormányzati tulajdon létrehozásában, valamint az önkormányzati pénzügyi erőforrások biztosításában

Bálint Tibor – Laky Csaba

9.1. Az önkormányzati tulajdon kialakítása az Ötv.-ben

(Bálint Tibor)

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény adott először *saját vagyont* a helyi képviselő-választásokkal egyidejűleg önkormányzati jogokkal felruházott településeknek és megyéknek. E törvény egy aktussal az állam tulajdonából hatalmas vagyontömeget adott át közvetlenül az önkormányzatok tulajdonába. Ebben a vagyoni körben az önkormányzatok tulajdonossá válásához semmilyen további jogalkalmazói aktusra nem volt szükség.

A törvény meghatározta azt az állami vagyoni kört is, amely a következő etapban vagyonátadással kerül az önkormányzatokhoz. Utóbbi vagyoni rendelkezéseknek a gyakorlatba való átültetéséhez végrehajtó törvényre volt szükség. Ilyen szerepet tölt be az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Övt., közkeletű elnevezéssel: vagyontörvény). A törvény kormányzati kodifikációja, majd gyakorlatba való átvitele, a vagyonátadás szervezése a minisztérium feladata volt. A törvényelőkészítő munka az Ötv. kihirdetésével indult.

A korábbi tanácsrendszer önkormányzati jellegének erősítését szorgalmazva vetődött fel az állami tulajdontól elkülönült *tanácsi tulajdon* gondolata. 1982-től kezdődően Takács Imre professzor a tanulmányában foglalkozott a tanácsi és az önkormányzati tulajdonnal.[1] Később 1988–1989-re pedig már részletező koncepciók készültek el.[2] Ekkorra a politika világa már fogékonnyá vált a másfajta forma iránt. A pártok akkori programjaiban az önkormányzati tulajdon meghonosítása szerepelt, az önkormányzati tulajdon néhány, általuk kívánatosnak tartott jellemzőjét is leírták. Hiányzott azonban az elgondolás az önkormányzatoknak

[1] A professzor úr első felvetéseit 1982-ben foglalta össze. TAKÁCS Imre (1982): A helyi önkormányzati tulajdon. *Jogtudományi Közlöny,* 37. évf. 5. sz. 368–373.

[2] KOTZ László (1988): A tulajdonforgalom. Az elsődleges jogalanyok és a társaság. *Magyar Jog,* 35. évf. 6. sz. 521–530.; BOSÁNSZKY Lajos (1988): Önkormányzat és tulajdon. *Állam és Igazgatás,* 38. évf. 10. sz. 933–942.; KÖKÉNYESI József (1989): Az önkormányzati tulajdon szabályozási koncepciójához. *Állam és Igazgatás,* 39. évf. 10. sz. 921.; KÉKESI László (1989): A tanácsi önkormányzat gazdasági megalapozása. *Állam és Igazgatás,* 39. évf. 10. sz. 932–938.

való vagyonjuttatás tárgyi megosztásáról és üteméről. A tudományos gondolkodás és a pártok háttérapparátusai is fáziskésésbe kerültek. Az elgondolások kiérlelésére, pláne normaszövegcsiszolásra nem jutott elég idő. A folyamatok gyorsak voltak, és a jogalkotásban szereplő határidők nem adtak módot hosszabb előkészítésre.

A szereplők között nagy különbségek voltak abban – és ez nem volt új keletű, mert már azóta tapasztalható volt, amikortól az önkormányzati rendszerre való áttérésre reális esély mutatkozott –, hogy milyen legyen az önkormányzatok tulajdonának tárgyi összetétele, amely összefüggött a „szolgáltató önkormányzat" és / vagy „vállalkozó önkormányzat" dilemmájával és azzal, hogyan lehet az önkormányzás gazdasági-pénzügyi feltételeit megteremteni és fenntartani. Megfogalmazódott, hogy az önkormányzatokat olyan tulajdoni tárgyakkal ruházza fel az állam, amelyek alkalmasak a profit termelésére. Az emellett voksolók szerint akkor is szükség volna ilyen vagyon juttatására, ha ezek az állami tulajdon kezelői joga révén eddig nem jelentek meg a helyi-területi közigazgatásban. Ilyennek tartották az összes állami tulajdonú földet, a különleges rendeltetésű földek kivételével, és valamennyi állami tulajdonú középületet. Azzal indokolták, hogy a hagyományos tulajdoni tárgyak fokozottabb garanciát nyújthatnak az önállóságra. Érvként hangzott el, hogy főleg a vállalkozásba bevitt önkormányzati tulajdonú földek révén az önkormányzatok ellátási és ellátásszervezési felelősségük körében piaci kapcsolatba kerülnek a termelő szférával, és a profitorientált gazdaságba partnerként főleg a tőkéjük hasznosításában érdekelt tulajdonosként léphetnek be.

A vagyontörvény előkészítése során az önkormányzati érdekképviseletek úgy érveltek, hogy az önkormányzatok ne csak az általuk biztosított közszolgáltatásokhoz szükséges vagyont kapják meg, hanem jussanak úgynevezett vállalkozói vagyonhoz is. Hivatkoztak az Ötv. 77–80. §-aihoz fűzött indokolásra, amely szerint „a törvény általános koncepciójával is az áll összhangban, hogy az önkormányzatok tulajdonosi érdekeltséggel vegyenek részt a közszolgáltatások szervezésében, biztosításában (törzsvagyon), ugyanakkor az önállóságot, vállalkozási lehetőséget garantáló vagyonmennyiséggel is rendelkezzenek".

A vagyontörvény *előkészítőjeként* a Belügyminisztérium úgy látta, hogy az Ötv. indokolásának a vállalkozási lehetőséget garantáló vagyonmennyiségre való utalása egy-egy önkormányzat esetében nehezen értelmezhető. Az önkormányzatok különböző adottságaiból következően más a vállalkozás lehetősége a nagyvárosokban, mint a kisebb településeken. Kérdéses az is, hogy az önkormányzatoknak ténylegesen saját vállalkozásairól legyen-e szó, vagy más vállalkozásokban való részvételükről, s az csak a közszolgáltatás körében legyen-e, vagy a profitszférában is.

Abból indultunk ki, hogy az Ötv. idézett indokolása az önkormányzatok vállalkozói szabadságát fogalmazza meg, de ezt nem lehet egyben kötelezettségükként is értelmezni. Az önkormányzatok nemcsak a közszolgáltatásokhoz szükséges vagyon tulajdonosai lehetnek, hanem más jellegű vállalkozásokhoz felhasználható vagyontárgyaké is. Azt viszont nem lehet kiolvasni az Ötv. vagyoni szabályaiból, hogy az önkormányzatoknak az érdekképviseletek és az ellenzéki politikai erők által igényelt volumenű vállalkozói vagyon átadását irányozta volna elő. Ezt támasztják alá az Ötv. azon vagyoni szabályai, amelyek egyrészt meghatározzák, hogy az állam tulajdonából mely vagyontárgyak kerüljenek az önkormányzatokhoz,[3] másrészt konkrét vagyontárgyakat adnak az önkormányzatok

[3] Ötv. 107. § (1) bekezdés.

tulajdonába.[4] A belterületi földek kivételével – de a földeket sem kézzelfoghatóan konkretizálva – egyetlen olyan vagyonfajtát sem nevesítenek, amelyre esetleges vállalkozói vagyonként az önkormányzatok – az Ötv.-re hivatkozva – igényt tarthatnának. Az Ötv. azzal sem számolt, hogy az ingatlankezelő vállalatok kezelésében lévő, nem lakás céljára szolgáló helyiségek (bérlet útján hasznosítható, bevételt hozó irodák, üzletek, műhelyek) önkormányzati tulajdonba kerülnek. A vállalkozásokként működtetett, tanácsi alapítású, nem közüzemi vállalatokról pedig maga az Ötv. 82. §-ának (2) bekezdése rendelkezett úgy, hogy az önkormányzatot nem a vállalatok vagyona, hanem az értékesítésükből származó összeg külön törvényben meghatározott része illeti meg.

Az, hogy a tanácsi felügyelet alatt állt termelő, szolgáltató, kereskedelmi és vendéglátó vállalatok vagyonát az Állami Vagyonügynökség értékesíthette, eligazító jelzésként szolgált arra, hogy nincs kormányzati politikai szándék az önkormányzatok vállalkozói vagyonhoz juttatására. A kormány az úgynevezett profitvállalatokat nem az önkormányzatoknak kívánta átadni, hanem a cél a privatizációjuk volt. Be kell látni, hogy nem lett volna szerencsés, ha az említett vállalatok vagyona az önkormányzatok tulajdonába kerül, mert ezáltal csak annyi történt volna, hogy az addigi állami közigazgatás helyett az önkormányzati közigazgatás felügyelete, befolyása alatt működnek. Nem történt volna egyéb, mint az állami vállalkozói vagyon újrafelosztása az állami szervek és az önkormányzatok között, holott a piacgazdaság kialakításához privatizációjukra volt szükség.

Sokan érveltek azzal, hogy a tanácsi pénzeszközökből egészben vagy részben megvalósult beruházások tulajdonából az önkormányzatok utólag részesedjenek akkor is, ha az ingatlan nem tanácsi közüzemi vállalat kezelésébe került.

Évtizedes gyakorlat volt, hogy a tanácsok úgynevezett koordinált beruházások keretében vállalatoknak és szövetkezeteknek adtak át pénzeszközöket a szolgáltatások, a kereskedelem feltételeinek javítására. A vállalatok által felépített áruházak, szolgáltatóházak stb. az állam tulajdonába, de nem a tanácsok kezelésébe, hanem vállalatokéba kerültek.

Az önkormányzatiság vagyoni alapjainak megteremtéséhez nem mutatkozott járható útnak a *gazdálkodó szervezetek* vagyonának „önkormányzatosítása". Nem lett volna helyes a kétféle szférát összekeverni. A gazdálkodó szervezeteknek éppen úgy rendelkezniük kell a működésükhöz szükséges vagyonnal, mint az önkormányzatoknak. Nem lehet várni kiszámítható magatartást és előrelátást, ahol esélye van a vagyon elvonásának, ahol utólag lehet korábbi polgári jogi természetű megállapodásokat törvényi segédlettel revideálni. Végeláthatatlan vitát eredményezne, ha évekre visszamenőleg azon az alapon lehetne a vállalatoktól vagyont elvenni, hogy azt valamikor tanácsi pénzeszközökből is létesítették. A véletlenen múlott, hogy a „pántlikázott pénzt" a minisztérium, vagyis közvetlenül a központi költségvetés vagy a tanácsoknak leosztva a tanácsok juttatták el a vállalatokhoz. Azon is vita robbanhatna ki, hogy milyen arányban részesedjen a megye, amelyik az egyik fő elosztó volt, és milyen arányban a település, amely a közvetlen finanszírozást végezte. Fontos ellenérv a vállalkozó önkormányzattal szemben, hogy a közvagyon nem kockáztatható úgy, mint más tulajdon. Nemzedékek életfeltételeit szolgáló vagyont több nemzedékre gondolva szabad forgatni. Erre a vagyon tulajdonosának kell gondolnia, mert a piacon ilyen megfontolások nincsenek.

[4] Ötv. 107. § (2) bekezdés.

Az Ötv.-be került vagyoni szabályozásban – a sokat idézett és vitatott 107. §-ában – és abban is, ami az Ötv.-ből kimaradt, jól tükröződik a törvény parlamenti elfogadásához szükséges Alkotmányban előírt konszenzus szükségessége. Azt látjuk, hogy az Ötv. vagyoni szabályai további jogi aktust nem kívánnak abban a vagyoni körben, amelynél teljes volt az egyetértés. Ilyen a tanácsok, a szerveik és az intézményeik kezelésében lévő állami ingatlanvagyon önkormányzati tulajdonba kerülése a törvény erejénél fogva. Hozzátesszük, hogy abban a tekintetben más út nem is mutatkozott járhatónak, hogy ez a vagyon ne az önkormányzatokhoz kerüljön, hiszen szükség volt rá az önkormányzatoknak szánt funkciók gyakorlásához és a rájuk telepített feladatok és hatáskörök ellátásához.

Azon vagyoni kör esetében, ahol már legalább a deklarálhatóság szintjéig egyetértés volt az önkormányzatok tulajdonába kerülésről, az Ötv. kimondta ugyan az önkormányzatoknak való átadást, de a váromány realizálásához további törvénynek kellett konkretizálnia az átadandó vagyonelemeket. Például a belterületi földeknél vagy amelyeknél azért nem lehetett egy aktussal megoldani az átadást, mert nem volt tisztázva és törvényben meghatározva a kizárólagos állami tulajdon köre. Például a műemlékek vagy a védett természeti területek esetében.

Az is beszédes, ami kimaradt az Ötv.-ből. Elsősorban az energiaközműveket kell említeni, amelyeknél már csak azon okból is felmerült az önkormányzatok részesedése, mert létrehozásukban jelentős szerepe volt a lakosság anyagi vállalásának. A tanácsi víziközmű-szolgáltatás esetében az Ötv.-be bekerült a döntés az önkormányzati tulajdonba adásról. A villamos és gázenergia közműveiről viszont az Ötv.-ben még ígérvény sem lett az önkormányzatok felé, sem a fizikai átadásról, sem a privatizációs bevételek megosztásáról, sem a társasági részesedésről.

Az önkormányzatoknak átadandó állami vagyon tárgyi terjedelmével kapcsolatos polémiát táplálta, hogy a gyors politikai konszenzus kényszere miatt az Ötv. 107. §-ának (1) bekezdése olyan módon határozta meg ezt a vagyoni kört, hogy fontos kérdéseket hagyott nyitva.

Ez a lista azt tükrözi, hogy az önkormányzati törvény elfogadása részben azon múlt, hogy a törvény deklarál-e, és milyen volumenben vagyonjuttatási ígérvényeket az önkormányzatoknak. Kormányzati felelősség nélkül, de a kétharmados elfogadáshoz szavazatokkal rendelkező politikai oldal elérte, hogy széles vagyoni körre vonatkozó ígérvény került a törvénybe. Akár úgy is, hogy a következő lépésre nem volt reális elgondolás, hogy hogyan lehet az ígéretet beváltani.

Az Ötv. 107. §-ának (1) bekezdése az állam tulajdonából az önkormányzatok tulajdonába kerülő vagyontárgyak körét a következőképpen fogalmazta meg:

„a) az önkormányzat közigazgatási területén levő ingatlanok, erdők és vizek törvényben meghatározott köre;

b) a tanácsok által alapított és a tanácsok felügyelete alatt álló közüzemi célra alapított állami gazdálkodó szervezetek, továbbá a költségvetési üzemek vagyona és az e szervezetekből átalakuló gazdasági társaságokban az államot megillető vagyonrész;

c) a lakossági szükségleteket kielégítő közművek építményei, vonalas létesítményei, berendezései a település belterületi határán belül, az állam kizárólagos tulajdonába tartozó létesítmények kivételével;

d) a tanácsok kezelésében, illetőleg tulajdonosi irányítása alatt álló oktatási, kulturális, egészségügyi, szociális, sport- és egyéb intézmények vagyona;

e) a tanácsi, illetőleg a tanácsi ingatlankezelő szervek kezelésében levő állami bérlakások;

f) a középületek és a hozzájuk tartozó földek, a központi állami feladatokat szolgáló épületek kivételével;

g) a tanács valamennyi pénzvagyona, értékpapírja és más vagyoni joga."

Ennek alapján már létezett a vagyonfajták körének katalógusa. A végrehajtáshoz viszont külön törvénnyel tisztázni kellett az Ötv.-ben használt fogalmak tartalmát. (Lásd a vagyontörvény értelmező rendelkezéseit, a beépítetlen föld fogalmának körülírását.) A vagyont elosztó kodifikációnál szerencsésebb, ha a jogalkotás részesei eleve konszenzusos fogalmi apparátussal dolgoznak. Zavart okozott, hogy a földek és a rajtuk lévő épületek tulajdonjogának szétválasztására utal az a szabály, amely szerint „a középületek és a hozzájuk tartozó földek önkormányzati tulajdonba kerülnek a központi állami feladatokat ellátó középületeket kivéve". A normaszöveg szerint a központi állami feladatokat szolgáló épületekhez tartozó földek is önkormányzati tulajdonba kerülnek, hiszen az ilyen épületek mint kivételek mellett a törvény nem említi kivételként a középületekhez tartozó földet, míg a középületek önkormányzati tulajdonba kerülésének a deklarálásánál nevesítve van az épülethez tartozó föld is. A központi állami feladatot szolgáló épülethez tartozó föld így nem kerülhetett önkormányzati tulajdonba, ha a kizárólag állami tulajdonú dolgok körébe sorolják. Ami viszont azzal a következménnyel jár, hogy az épület forgalomképes, míg a hozzá tartozó föld forgalomképtelen. A „minden földet az önkormányzatoknak" elv képviselői nagyvonalúan átlépték a földek és az épületek tulajdonlásának szétválasztásából előálló gyakorlati problémákat. Az a legkevesebb, hogy át kellene dolgozni a teljes ingatlan-nyilvántartási rendszert, meg kellene oldani, hogy az épület tulajdonosai használati jogot kapjanak a földre.

Átgondolatlansága miatt nem kis fejtörést okozott az Ötv. 107. § (3) bekezdésének az a szabálya, hogy a kormány vagyonátadó bizottságot hoz létre a közüzemek vagyonának önkormányzati tulajdonba adására, az önkormányzatok és a vállalatok közötti megosztására. A normaszövegben a politika szintjén el nem döntött vita tükröződik, így minden ellenérdekű fél kiolvashatta belőle a saját elgondolását.

A szabályt egyesek úgy értették, hogy a vagyonátadó bizottság a közüzemek vagyonát nem egy az egyben adja az önkormányzat tulajdonába, hanem a törvény megosztani rendeli az érintett vállalat és az önkormányzat között. Ennek eredménye a jogi nonszensz állapota lett volna, mert a vállalat mint jogi személy ezáltal részben önmaga vagyonának a tulajdonosává válik, a másik tulajdonos pedig az önkormányzat. A törvénybe kerülését azzal támasztották alá, hogy ezáltal megszűnik a közüzemi vállalatok monopoltulajdona, hiszen a vállalat tulajdonosai között mind a szolgáltatók, mind az igénybe vevő lakosság megjelenik. Az így kialakult több tulajdonos által működtetett vállalkozás formája lehet a közös vállalat. A vállalati tulajdon formájáról a vállalat maga dönt, az őt megillető tulajdoni hányadot mint jogi személy magánál tarthatja vagy dolgozói részvényként eladhatja.

9.2. Az önkormányzati vagyonról szóló külön törvény és annak végrehajtása

(Bálint Tibor)

Az Ötv. semmilyen eligazítást nem adott a megosztás elveire. Ami valószínűleg azért maradt el, mert értelmetlen is lenne, hiszen a megosztás után a vállalatnál maradt állami vagyonnak a vállalat nem lehet tulajdonosa. Nem tudunk róla, hogy ennek a szabálynak az alapján bármelyik volt tanácsi közüzemi vállalat vagyonát megosztották volna, vagy egyáltalán felmerült volna igény az alkalmazására.

Felmerült, hogy a jogalkotó nem a vállalat és az önkormányzat, hanem a vállalati kollektíva és az önkormányzat közötti vagyonmegosztásra gondolt, ami ugyancsak nem következik az Ötv. szövegéből.

Az önkormányzati törvény vagyoni szabályainak végrehajtására szolgáló külön törvény tartalmára nemcsak az önkormányzati tulajdonról vallott felfogások hatottak, hanem *figyelembe kellett venni az állami vagyont érintő más gazdaság- és társadalompolitikai célokat.* A rendszerváltozásnak célja és következménye a termelési és szolgáltatási tulajdonosi szektor privatizálása, a szocialista időszakban okozott vagyoni sérelmek és társadalmi igazságtalanságok legalább részbeni kárpótlása, az államosított hitéleti, oktatási és egészségügyi, szociális célokat szolgáló egyházi vagyon visszaadása, az egyházi működés vagyoni alapjainak a megteremtése. Nem lehetett csupán az állam és az önkormányzatok relációjában gondolkodni és törvényt szerkeszteni. Az Ötv. vagyoni szabályainak végrehajtása során figyelembe kellett venni más nagy horderejű tulajdonrendezési és vagyonátcsoportosítási feladatokat. Az Ötv. indokolása is felhívja a figyelmet arra, hogy – mivel az önkormányzatok tulajdonára vonatkozó rendelkezések az állami tulajdon reformjának (lebontásának) kezdetén születnek – a teljes rendezés külön törvényekre vár.

Az önkormányzatok vagyonának szabályozása és a kizárólagos állami tulajdont, a szövetkezeteket, az előprivatizációt, a privatizációt, a volt egyházi ingatlanok tulajdonának rendezését és a kárpótlást érintő törvények között okszerűen felmerülő összefüggések miatt szóba került, hogy nem szerencsésebb-e az önkormányzati vagyontörvényt azt követően megalkotni, ha a függőben lévő nagy horderejű tulajdoni kérdésekben a törvények már megszülettek. A válasz az volt, hogy – mint az önkormányzati vagyonra vonatkozó jogalkotásnál is – figyelembe kell venni a más alrendszerek vagyonátrendezését elhatározó kormányzati döntéseket; az önkormányzati érdekek szempontjából fontos, hogy a többi szektor tulajdoni rendezése ne hagyhassa figyelmen kívül azokat a sarokpontokat, amelyeket az önkormányzati vagyoni tárgyú törvényhozás kijelöl. Az önkormányzatokhoz kerülő állami vagyon különböző rendeltetésű elemekből áll, ezért elválasztható és a jogalkotás során is külön kezelhető volt az önkormányzatok működéséhez közvetlenül szükséges és a nem ilyen funkciókat szolgáló vagyon. Az önkormányzatok és intézményeik, valamint a közüzemi vállalataik működését szolgáló vagyon átadását nem kellett függővé tenni más tulajdoni ügyektől. Ebben a körben az önkormányzatok érdekei kaptak elsőbbséget, mivel a helyi-területi igazgatás feladat- és hatásköri alapstruktúrája nem változott.

Fordított a helyzet azoknál a vagyonoknál, amelyek korábban sem tartoztak a tanácsok kompetenciájába, és amelyeket az önkormányzati törvény nem nevesített az önkormányzatoknak átadandó tulajdonként.

A vagyonátadás tárgyaival kapcsolatban érdekesség, hogy a jogalkotási „lyukat" nyilvánosan senki nem kifogásolta. Nevezetesen, hogy az önkormányzatok tulajdonába átadandó állami vagyoni kör törvényi szabályozásából kimaradtak az ingóságok. Kajánkodó kodifikációs legenda szerint azért, mert a szövegírók a múzeumok és a levéltárak őrzésében lévő anyagok tekintetében bizonytalanok voltak. Így jobbnak látták, ha az ingókról egyáltalán nem szólnak. 1990. szeptember 30-ától viszont már az önkormányzatok és az intézményeik használták a tanácsok idejéből származó, még állami tulajdont képező irodai és közszolgáltatási ingó infrastruktúrát. Az ingók tulajdonosváltozásával kapcsolatban hiányzó szabályokat a vagyontörvény pótolta.

A törvény szerkesztéséhez tisztázni kellett azt is, hogy a végrehajtó törvénynek az-e a dolga, hogy konkretizálja az államtól az önkormányzatokhoz átadandó vagyont, vagy nincs más funkciója, mint hogy az egyes értelmezések szerint máris önkormányzati tulajdont képező vagyontárgyakra nézve konkrétan megjelölje, hogy mely önkormányzatok gyakorolják a tulajdonosi jogokat. Ez a kérdés összefüggött azzal, hogy mikortól lehet valóságos önkormányzati tulajdonról beszélni, és hogy a valós önkormányzati tulajdont mely jogi aktus teremtette meg. Olyan érdekképviseleti érveléssel találkoztunk, hogy az Alkotmány módosításakor ugyan a helyi önkormányzatokról szóló törvény és az önkormányzati képviselő-választások hiányában az önkormányzatok még nem léteztek, de mivel az Alkotmány deklarálta az önkormányzatok tulajdonát, ezért a teljes, az Ötv. 107. § (1) bekezdésében körülírt vagyontömeg, amelyet az állam tulajdonából az önkormányzatok tulajdonába átadandó vagyoni körként jelöltek meg, már az Ötv.-nek az 1990. szeptember 30-án történt hatálybalépésekor a helyi önkormányzatok tulajdonába került. Tehát nem vagyonátadásra van szükség, hanem azoknak az önkormányzatoknak a kijelölésére, amelyek a már önkormányzativá vált vagyon felett a tulajdonosi jogokat gyakorolják.

A törvény-előkészítés nem tette magáévá ezt a felfogást. Abból indult ki, hogy az egyes önkormányzatoknak és nem az önkormányzatok összességének van tulajdona. Az önkormányzatok tulajdona nem az állami tulajdonhoz hasonló konstrukció, ezért nincs egységes és oszthatatlan önkormányzati tulajdon, amikor is az önkormányzat ugyan tulajdonosi jogokat gyakorol, de nem tulajdonos. Ezért csak az egyes önkormányzatok szerezhetnek tulajdont. A vagyontörvénynek az államtól származó önkormányzati vagyont nem kellett önkormányzati tulajdonként elosztania, hanem a vagyon azáltal válik önkormányzati tulajdonná, hogy a konkrét önkormányzat számára megtörténik a vagyonátadás.

A vagyontörvény kodifikációjának alapállása az volt, hogy a helyi önkormányzatok ugyan rendszert alkotnak, s közöttük munkamegosztás is van, de a helyi önkormányzatokat a konkrét települések és megyék alkotják, és csak ebben az értelemben tagozódik az önkormányzati rendszer. Az önkormányzatok tulajdona nem egységes és oszthatatlan. A nekik átadandó vagyon nem válhat az önkormányzati rendszer – az egyes önkormányzatoktól elkülönült – tulajdonává. Az önkormányzati tulajdon – ahogyan az állami tulajdon az állami szervek között – nem csoportosítható át az egyes önkormányzatok között a tulajdonosok hozzájárulása nélkül. Az „önkormányzati tulajdon" az egyes önkormányzatok és az összes önkormányzat tulajdonára alkalmazható jogi kategória. Az „önkormányzatok tulajdona" kifejezés esetében sincs olyan kijelentés, hogy a vagyon tulajdonosai ne az egymástól elkülönült konkrét önkormányzatok lennének.

Az önkormányzatok tulajdonszerzésének kezdetét illetően felmerült az 1990. szeptember 30-i kezdő időpontot vitató értelmezés is, amely az Ötv. 107. § (2) bekezdésében[5] alkalmazott újszerű és nagyon hatásos megoldással szembeni ellenvéleményben fogalmazódott meg. A kritika lényege, hogy az 1990. szeptember 30-án hatályba lépett önkormányzati törvénnyel nem lehetett tulajdont átadni, mert az önkormányzatok akkor még nem jöttek létre, a képviselő-testületek nem alakultak meg. Ezzel szemben a Belügyminisztérium úgy foglalt állást, hogy az önkormányzati tulajdon törvényen alapuló létrejöttét azért nem akadályozta meg, mert az Ötv. hatálybalépésekor még nem alakultak meg a képviselő-testületek, és mivel az önkormányzati tulajdonlás önkormányzati jog. Az önkormányzati jog pedig a választójoggal rendelkező lakosok közösségét illeti meg. Az önkormányzati tulajdon alanya a helyi közösség, amely képviselői útján (vagy helyi népszavazáson) gyakorolja önkormányzati jogait. Vagyis az önkormányzati tulajdon a közösségé (községé, városé), míg a tulajdonjogból fakadó jogosultságokat a képviselő-testület gyakorolja. Ebből következően az önkormányzati tulajdon létrejöttének nem feltétele a képviselő-testület megalakulása, mert a képviselő-testület nem tulajdonos, az önkormányzati tulajdon alanya a települési-megyei közösség.

Az önkormányzatok tulajdonába kerülő állami vagyon terjedelmével kapcsolatos *éles vitát* jól tükrözi, hogy a vagyontörvény tizenhárom paragrafusát támadták meg Alkotmánybíróság előtt. A 1671/B/1991. AB határozat az 1991. évi XXXIII. törvény 1., 2., 6., 7., 10., 21., 22., 28., 40., 41., 43., 44. és 51. §-ai, továbbá az alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványokat elutasította, mert az Alkotmánybíróság egyik indítványt sem tartotta megalapozottnak.

Alkotmánysértőnek ítélték, hogy a vagyontörvény 10. és 51. §-ai módosítják az Ötv. 107. § (5) bekezdését, és jelentős mértékben korlátozzák az önkormányzatok tulajdonába kerülő belterületi állami tulajdonú földek körét. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az indítványok téves törvényértelmezésen alapultak. Az Ötv. 107. § (3) bekezdése ugyanis meghatározza azt az ingatlani kört, amely nem a törvény erejénél fogva és tehermentesen, hanem a vagyonátadó bizottság döntésével, külön törvény rendelkezése alapján kerül önkormányzati tulajdonba. Ezek között szerepelnek az állami tulajdonú földek is. Az általános szabályokat egy területen konkretizálja a 107. § (5) bekezdése, amely szerint „a vagyonátadó bizottság döntésével a helyi önkormányzat tulajdonába kerül az e törvény kihirdetése napján az önkormányzat belterületéhez tartozó állami tulajdonban levő föld, a kizárólag állami tulajdonba kerülő földek kivételével".

A törvény elfogadásakor a záró rendelkezések – mint ez a törvényjavaslat indokolásából és vitájából is kitetszik – az állami tulajdon épp csak megkezdett és későbbi törvényekkel kibontakozó reformjára tekintettel születtek. Az Ötv. 107. § (5) bekezdése egyrészt arra szolgál, hogy a nem kizárólag állami tulajdonba kerülő földeket a vagyonátadó bizottság majd átadja az önkormányzatoknak. Ennek pontos mértéke azonban a később kialakítandó kincstári tulajdon meghatározása után fog kialakulni, mint erre a törvényjavaslat indokolása is rámutat, s maga a rendelkezés is elsősorban a kialakítandó kincstári tulajdon biztosítását

[5] A tanács és szervei, valamint intézményei kezelésében levő állami ingatlanok, erdők, vizek – kivéve a védett természetvédelmi területeket és a műemlékileg védett épületeket, építményeket, területeket – pénz és értékpapírok, a törvény hatálybalépésének napján e törvény erejénél fogva a helyi önkormányzatok tulajdonába kerülnek.

tartotta szem előtt. Ezek alapján a vagyontörvényben szereplő szabályozás az Alkotmánybíróság szerint nem jelenti az önkormányzatok tulajdonának alkotmányellenes sérelmét.

Az Ötv. vagyoni rendelkezéseit végrehajtó kodifikáción és a vagyonátadás irányításán túl belügyminisztériumi igazgatásra hárultak más természetű jogalkotási teendők is, amelyek tematikájuk alapján három csoportba sorolhatók: 1. a kiegészítő, 2. a korrekciós és 3. az összhangot teremtő (koordináló) rendelkezésekhez.

Gondoskodni kellett az önkormányzati tulajdonba került vagyon nyilvántartásának – a vagyonkataszter – szabályozásáról, a tulajdonosváltozás ingatlan-nyilvántartásban való átvezetésének technikai könnyítéséről. Az átvezetés a tulajdoni lapokon több százezres nagyságrendű bejegyzési tételt érintett.

Szükség volt olyan törvényi szabályokra, amelyek az önkormányzati tulajdonra még hiányoztak. Például a harmadik személyek jogbiztonságának garantálása lakás- és helyiségbérlet esetében. Az önkormányzati tulajdonú bérlakásokra és nem lakás céljára szolgáló helyiségekre nem voltak sem bérleti, sem elidegenítési szabályok. Az önkormányzatoknak viszont gyakorolniuk kellett tulajdonosi jogaikat és teljesíteni a kötelezettségeiket.

Az önkormányzati tulajdonba került lakások esetében a kormánypártnak az volt a távolabbi célja, hogy kerüljön sor a lakások bérlőknek való eladására. Ez fejeződik ki abban, hogy az 1994-ben hatályba lépett új szabályok vételi jogot adtak a bérlőknek. A parlament az új szabályok megalkotásáig sem korlátozta a lakások bérlőknek való eladását, a nagy vételárkedvezményt biztosító korábbi szabályok tovább éltek az önkormányzati tulajdonú bérlakások esetében is.

Az önkormányzati tulajdonú helyiségek esetében is meg kellett határozni az alkalmazandó jogszabályokat. Miniszteri elvárás volt a nem lakás céljára szolgáló helyiségek, főleg a kereskedelmi és vendéglátó üzletek bérletére vonatkozó évtizedes szabályozási felfogásának meghaladása. Az üzletek esetében nem pusztán az önkormányzati helyiségek bérleti jogának és nem pusztán a helyiségeknek mint ingatlanoknak a piaci forgalmát kellett volna újraszabályozni, hanem összetartozóként és egységként kezelve a bérleti jogot, a berendezést és goodwillt, ahogy a napi viszonyokban a gazdasági élet az üzletet felfogja és kezeli. Ezen a téren nem sikerült a korábbi gyakorlat meghaladása.

Nem volt a vagyon sorsát eldöntő szabály a folyamatban lévő beruházások esetében, s ezt pótolni kellett. Az önkormányzatok elővásárlási joga területükön lévő más önkormányzatok ingatlanaira az önkormányzatok igénye alapján került a törvénybe.

Meg kellett oldani, hogy a tanácsok és szerveik mint állami szervek megszűnése miatt állami vagyon tulajdonosi joggyakorlást illetően ne maradjon gazdátlanul. Az önkormányzatok nem állami szervek, az akkor hatályos rendelkezések szerint állami tulajdonú ingatlant nem kezelhettek. Voltak viszont olyan ingatlanok, amelyek a tanácsi szervek kezelésében álltak, de nem kerülhetnek önkormányzati tulajdonba. Például azok, amelyek a volt egyházi tulajdont rendező törvény hatálya alá tartoztak. Ezért ki kellett dolgozni az állami tulajdonú ingatlan kezelői jogának a Kincstári Vagyonkezelő Szervezet részére való átadását lehetővé tevő szabályokat.

A koordináló funkciót betöltő szabályokhoz sorolandók az átadott vagyonra vonatkozóan továbbélő előprivatizációs jogokat rendező normák, a volt egyházi ingatlanok rendezéséről szóló törvény és a vagyontörvényben szabályozott vagyonátadás viszonyát rendező előírás, az 1996. évre tervezett világkiállítás területére vonatkozó szabályok. A vagyontörvény kiegészítő, korrekciós és koordináló szabályai főként az állami vagyont szabályozó más

törvényeket módosítják. Közülük azoknak a részleteire térünk ki, amelyek nagyobb volumenű vagyontömegre vonatkoznak.

Az önkormányzat tulajdonszerzésével – bármilyen módon is kerül rá sor – a tulajdonosváltozást az ingatlan-nyilvántartásban át kell vezetni. A törvény erejénél fogva történő tulajdonszerzésnek nem feltétele ugyan az ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzés, de fontos, hogy az önkormányzat tulajdonszerzését a tulajdoni lapok tükrözzék.

A régi Ptk. kimondta, hogy a tulajdonos, aki a tulajdonjogát az ingatlan-nyilvántartáson kívül szerezte, igényelheti, hogy a tulajdonjogát az ingatlan-nyilvántartás feltüntesse, ami kérelemre vagy hatósági megkeresés alapján lehetséges. A kérelemre történő bejegyzéshez okiratra van szükség. Jelen esetben a tulajdoni lapról megállapítható, hogy állami tulajdonú ingatlanról van-e szó, amely tanács vagy szerve kezelésében van, és beletartozik-e abba a vagyoni körbe, amely kivételt képez az önkormányzati tulajdonba kerülés alól. (A műemléket és természetvédelmi területeket jogszabályok alapján a tulajdoni lapon fel kell tüntetni.) A vagyontörvény ezeknél egyszerűsített bejegyzési eljárást engedett meg, nem kellett a bejegyzéshez okiratot csatolni.

A tanácsi bérlakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek esetében az önkormányzati tulajdonba kerülés alóli törvényi kivételek olyan jellegűek, ami a tulajdoni lapjából nem olvasható ki. Például, hogy volt egyházi tulajdon-e. Ezért ahhoz, hogy a vagyontörvény erején alapuló tulajdonszerzés alapján az ingatlan-nyilvántartásban át lehessen vezetni a tulajdonjogot, a vagyonátadó bizottságok igazolására volt szükség.

Az önkormányzati tulajdon első törvényébe a harmadik személyek jogait védő szabályokat nem iktatták be. A Ptk. hatálya 1991. június 9-étől már kiterjed az önkormányzatok vagyoni és személyi viszonyaira is, de az állami tulajdonszerzésre vonatkozóan meglévő szabály nem lett kiterjesztve az önkormányzatokra. Szükség volt arra, hogy a törvénybe garancia kerüljön, amely szerint az önkormányzat tulajdonszerzése nem érinti a jóhiszemű harmadik személy javára az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogokat. Ez a szabály generális garanciát ad, mert nemcsak a vagyontörvényen alapuló, hanem az Ötv. alapján történt térítésmentes tulajdonszerzésre is vonatkozik.

A tanácsi alapítású közüzemi vállalatok esetében a vagyonátadástól kezdve az önkormányzatok váltak a vállalati vagyon tulajdonosává. A közüzemek állami vállalatként nem működhettek tovább, mert nem állami vagyonnal gazdálkodtak. A korábbi állami vállalati vagyon elvonása miatt már nem rendelkeztek vagyonnal. A vállalatok működésére szükség volt, rendeltetésszerű működésük közben kellett megoldani a vállalati vagyon elvonását és önkormányzati tulajdonba adását.

Nem lett volna életszerű, ha a közüzemi vállalatoknál a vagyonelvonás miatt felszámolási eljárások tömege indul, hiszen a vállalatokra a továbbiakban is szükség volt. Jogutód nélküli megszüntetésük a felszámolás révén komoly zavarokat okozott volna. A vagyontörvény lehetővé tette, hogy a vállalat működése közben történjen meg a tulajdonrendezés. Az állami tulajdon önkormányzatoknak történő átadása a vállalatot mint gazdálkodó szervezetet nem szüntette meg, de a képviselő-testületnek határoznia kellett, hogy működteti-e tovább egyéb jogi személy vállalataként, vagy megszünteti. A vagyontörvény szabályozza, hogy a vállalat működéséhez szükséges önkormányzati tulajdonú vagyont a képviselő-testületnek a közüzemre kell bíznia. E vagyonnal a közüzem önállóan gazdálkodhat. A rendelkezésre azért volt szükség, mert külön az önkormányzati vállalatok gazdálkodására nem voltak jogszabályok. A forgalom, az üzleti élet biztonsága miatt kellett kimondani, hogy a közüzemtől

rábízott vagyont az önkormányzat csak a közüzem megszüntetése és átszervezése esetén az átszervezéssel arányosan vonhatja el.

A közigazgatás feladat- és hatásköri rendjének újrarendezése és az első, önkormányzatoknak vagyont juttató törvény nem együtt készült. Ezáltal olyan állami vagyon is az önkormányzatokhoz került a törvény erejénél fogva, amelyre az önkormányzati funkciók gyakorlásához nem volt szükség, az állami feladatok ellátásának feltételei közül viszont hiányoztak.

A tanácsrendszerről az önkormányzati típusú helyi területi közigazgatásra való áttérés nagyarányú feladatátrendezéssel is járt. A korábbi tanácsi feladatok túlnyomó részét az önkormányzatok, kisebb részét az államigazgatási szervek végezték. A feladat- és hatáskörrendezés részletei még nem voltak kimunkálva, de az önkormányzatok a törvény erejénél fogva már tulajdonosaivá váltak olyan vagyonnak, amelyek nem önkormányzati feladat- és hatáskörök, hanem állami szervek által ellátott feladatok feltételeül szolgálnak. Meg kellett oldani, hogy ne csak az önkormányzatok jussanak hozzá a kötelezően ellátandó feladataikat szolgáló vagyonhoz, hanem a megszűnt tanácsok és intézményeinek teendőit a jövőben végző centrális alárendeltségű állami szervek is. Ennek két járható útja mutatkozott. A tulajdonjog átadására kerül sor, vagy a tulajdonjog érintetlenül hagyása mellett a vagyont használatra kell átadni annak a szervnek, amely a feladatot a továbbiakban végzi.

A minisztériumban készült olyan tervezet, hogy az Alkotmányt kiegészítő törvény írja elő a tulajdon kártalanítási kötelezettség nélküli átadását három relációban:

- az önkormányzatok között történik az átadás, ha például kötelező feladatot a törvény a megyei önkormányzat helyett a települési önkormányzatokra bízza;
- állami tulajdont adtak volna át az önkormányzatnak, ha törvény állami szervek helyett önkormányzatokat jelöl ki a feladat kötelező ellátására;
- végül az önkormányzat tulajdonát kellett átruházni az államra, ha a feladat- és hatáskör úgy változik meg, hogy azt a jövőben nem az önkormányzatoknak, hanem állami szerveknek kell ellátni.

Az alkotmánymódosító törvény előkészítése a kormány döntéséig eljutott. A parlamenti bizottsági viták során kiderült, hogy a módosítása nem kapja meg a parlamenti pártok szükséges támogatását. Arra volt alkotmányos lehetőség, hogy a vagyon használatra történő átadásának szabályozása megtörténjen. Erről három törvénybe kerültek szabályok: 1. a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű államigazgatási szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvénybe; 2. a fővárosi és kerületi önkormányzatokról szóló 1991. évi XXIV. törvénybe; 3. a vagyontörvénybe. Mindhárom törvény azonos elvi alapon szabályozza a használatra történő átadást. A kötelező önkormányzati feladatokhoz szükséges vagyon használatra való átadását írták elő az állami szervek részére. Azt a vagyont kell átadni, amely nem törvényben meghatározott önkormányzati feladat ellátását szolgálja. Valamennyi esetben feltétel az is, hogy a használatra átadás más szerv jogszabályban előírt feladatainak gyakorlásához legyen szükséges. A kérdéses rendelkezések az önkormányzatok részéről erős kritikát kaptak, mert úgy gondolták, hogy az önkormányzatoktól lényegében korlátlan vagyonelvonást tesznek lehetővé az állami szervek javára. Ez a gyakorlatban nem igazolódott.

Korrekcióra volt szükség *egyes vízi közművek* esetében is. A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek

feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény (a továbbiakban: hatásköri törvény) 91. § (1) bekezdése tartalmaz vagyonra vonatkozó szabályt. Deklarálta, hogy a lakossági, települési szükségletek kielégítését szolgáló víz- és csatornaművek, valamint belterületi vízelvezetőművek önkormányzati tulajdonban állnak.

A hatásköri törvény nem igazodott az Ötv.-ben szabályozott két tulajdonkeletkezési módhoz, e szerint a törvény erejénél fogva kerül sor vagyonszerzésre, vagy vagyonátadó döntésnek kell történnie. Vagyoni szabályai idegenek a törvény funkciójától. A hatásköri törvény deklarálta az önkormányzatok tulajdonát, de nyitva hagyta, hogy az önkormányzatok milyen úton válnak tulajdonossá. Ezért a hatásköri törvényt a vagyontörvénynek módosítania kellett, hogy összhangban legyen az Ötv.-vel és a vagyontörvénnyel.

A vagyontörvény és a *volt egyházi ingatlanok* tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló törvény közötti összefüggés miatt a két törvényt tudatosan egymást követően tárgyalták a parlamentben, és azonos ülésnapon fogadták el ezeket. A rendszerváltás eredményeképpen általánosságban megszűntek az egyházi működéssel és a vallásgyakorlással szembeni korlátozások, az egyházak, a vallásfelekezetek, vallási közösségek tevékenysége megélénkült, és nőtt a velük kapcsolatos társadalmi igény is. A tulajdoni viszonyaik újrarendezésének a célja, hogy elősegítse az egyházak működőképességét a szükséges infrastruktúra biztosításával.

A vagyontörvény kimondta, hogy a törvény erejénél fogva, illetőleg a bizottság döntésével nem kerülhet önkormányzat tulajdonába az olyan ingatlan, amely 1948. január 1-je után egyháztól, vallásfelekezettől vagy vallási közösségtől, egyéb egyházi szervezettől került kártalanítás nélkül állami tulajdonba. Az ingatlan korabeli jellegéről a vagyonátadó bizottság megkeresésére a Művelődési és Közoktatási Minisztérium nyilatkozott. Az egyházi tulajdont rendező törvény hatálya alá eső ingatlanokra elidegenítési és terhelési tilalom jegyezhető be az ingatlan-nyilvántartásba. Az egyházi tulajdont rendező törvény nem változtatott az ingatlan tulajdonjogán, ha az Ötv. hatálybalépése napján került az önkormányzat tulajdonába. Ebben az esetben csak a tulajdonos önkormányzat kártalanítása esetén kerülhetett az ingatlan az egyház tulajdonába.

Az önkormányzati tulajdon rendezésének időszakában Magyarország *világkiállításra* készült, amelyre 1996-ban került volna sor. A világkiállítás helyszínéül szolgáló területeket a Fővárosi Tanács határozata írta körül. A vagyontörvény erre való hivatkozással jelölte ki azt a területet, ahol beépítetlen föld – ideértve a parkot, teret, utat és más közterületet is – a vagyontörvény alapján nem kerülhet önkormányzati tulajdonban. Ezen ingatlanok önkormányzati tulajdonba adásáról külön törvény rendelkezik. A koordináló rendelkezések sorában kell említeni azt az előírást, miszerint azokat a műemléki épületeket, amelyek kiemelkedő történeti, kulturális műemléki értéküknél fogva nem kerülhetnek ki az állam tulajdonából, törvény határozza meg.

A vagyontörvény kimondta, hogy olyan ingatlan, amely kizárólag a szovjet csapatok használatában volt, a vagyontörvény erejénél fogva, illetve a vagyonátadó bizottság döntésével nem kerülhet önkormányzati tulajdonba. A szovjet csapatok ingatlanai ugyanis más szabályozott rendben kerültek új tulajdonosokhoz, köztük az önkormányzatokhoz is.

A vagyontörvény úgy rendelkezett, hogy a mezőgazdasági szövetkezetek használatában lévő állami tulajdonú termőföld önkormányzatok tulajdonába kerülő körét a mezőgazdasági szövetkezetek földtulajdoni és -használati viszonyainak rendezése keretében külön törvénynek kell szabályoznia.

A Belügyminisztérium nemcsak az Ötv. vagyoni szabályait végrehajtó törvény kormányzati felelősségét viselte, hanem le kellett vezényelnie a vagyonátadási folyamatot, gondoskodnia kellett az önkormányzathoz került vagyon működtetéséhez szükséges alapvető szabályok, valamint az állami szervek és az önkormányzatok egymás közötti vagyonmozgatás szabályainak parlament elé kerüléséről.

Az Ötv. felhatalmazta a kormányt, hogy a külön törvényben meghatározott állami tulajdonban lévő földek, más ingatlanok, vizek, természetvédelem alatt álló területek és műemléki védett épületek, valamint a közművek, a tanácsi alapítású közüzemek vagyonának önkormányzati tulajdonba adásáról *vagyonátadó bizottságokat* hozzon létre. Az Ötv. azért írta elő a vagyonátadó bizottság közreműködését, mert az adott vagyontárgyat és a tulajdonossá váló önkormányzatot egyedi döntéssel lehetett nevesíteni. A vagyontörvény az a külön törvény, amely konkretizálja, hogy az Ötv. alapján az önkormányzatokat megillető vagyoni körből mely konkrét tulajdonokat és mely önkormányzatoknak adják át a bizottságok.

Építve az 1990 nyara óta működő vagyonellenőrző bizottságok tapasztalataira, kormányrendelet döntött a 13 főből álló megyei és fővárosi vagyonátadó bizottságok felállításáról. A bizottságok hatósági jogkört gyakoroltak. Minden megyében és a fővárosban egy bizottságot állítottak fel, de a munka hatékonysága érdekében a jogszabály módot adott rá, hogy a bizottság hatáskörét három tagból álló munkacsoportok gyakorolják. A bizottság a határozatait az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény alapján hozta, a jogorvoslati kérelmeket a Belügyminisztériumnak kellett elbírálnia, a jogerős államigazgatási határozat ellen az érdekeltek a bírósághoz fordulhattak. A bizottsági eljárások két szakaszból álltak. A döntést előkészítő fázisban a bizottság tájékoztatta az önkormányzatokat, hogy mely vagyont kívánja átadni részükre és milyen feltételekkel. Az önkormányzatok nyilatkozatának beszerzése után – hogy átveszik a vagyont, vagy sem – döntést hoztak a vagyon tulajdonba adásáról. A határozatok a tulajdonosváltozás ingatlan-nyilvántartási bejegyzésére alkalmas okiratnak minősültek.

1. táblázat

A helyi önkormányzatok vagyona (1991–1992)

Megnevezés		1991. 12. 31. (millió Ft)	1992. 12. 31. (millió Ft)	1993. 12. 31. (millió Ft)
Immateriális javak	(1.)	553	628	951
Tárgyi eszközök	(2.)	304 161	391 384	475 722
ebből ingatlanok		228 661	291 209	351 323
Befektetett pénzügyi eszközök	(3.)	8 672	208 153	288 489
ebből részesedés		5 791	198 722	272 371
Üzemeltetésre, kezelésre átadott eszközök	(4.)			61 282
Befektetett eszközök összesen	(5.)	*313 386*	*600 165*	*826 444*
Forgóeszközök összesen	(6.)	82 692	100 952	10 459
ebből kárpótlási jeggyel		1	31	345
Vagyon összesen		**396 078**		**936 903**

Forrás: APEH SZTADI 1992. és 1993. évi beszámolója a helyi önkormányzatok mérlegéről

Fontos szerep hárult a minisztériumra az önkormányzatok vagyoni megállapodásainak és a vagyonátadó bizottságok szakmai orientálása terén. Különösen olyan jogalkalmazási feladatok esetében, amelyek több jogszabály összehangolt alkalmazását igényelték, mint a közös tanácsok.

A vagyonátadási munkáért minden elismerés jár azoknak a fővárosi és megyei bizottságokban dolgozóknak, akik a belügyminiszter felkérésére részt vettek a bizottságok munkájában. Jelképes díjazásért végeztek nagyon fontos és óriási vagyontömeg sorsát eldöntő feladatot. Tették ezt imponálóan magas szakmai színvonalon és lelkiismeretesen. Igazolja, hogy elenyésző számú jogorvoslatra került sor, és részrehajlásuk miatt egyetlen kifogás vagy az eljárásból való kizárási kérelem nem merült fel.

Az önkormányzati tulajdon jogi dogmatikája a 90-es évek elején nem ment tovább az önkormányzatoknál, és azzal nem számolt, hogy a polgármesteri hivatal és az önkormányzat által fenntartott költségvetési szervek ugyancsak jogi személyek, és ahogyan az önkormányzat, úgy azok is részt vesznek gazdasági ügyletekben, beszereznek és selejteznek, polgári jogi szerződéseket kötnek, szolgáltatásokat vesznek igénybe.

A tanácsokat felváltó önkormányzati rendszerben a volt tanácsi költségvetési szervek az önkormányzatok költségvetési szerveivé váltak. Nem az intézmények, hanem a költségvetési szerveket fenntartó önkormányzatok kaptak azonban tulajdont. Az Ötv., de a vagyontörvény szabályai sem számoltak azonban a költségvetési szervek tulajdonjogi jogalanyiságával. Arra máig nem találunk szabályt, hogy az önkormányzati fenntartású költségvetési szervek újonnan beszerzett, vásárolt vagy épített ingatlanai, ingóságai a fenntartó önkormányzat tulajdonát képezik, vagy maguk a költségvetési szervek is lehetnek tulajdonosok. Jelentős számú költségvetési szerv alapító okiratának ismeretében mondhatjuk, hogy az alapítói jogot gyakorló önkormányzatok ezt a kérdést megkerülik, s úgy fogalmaznak, hogy a költségvetési szervek működését a nyilvántartásukban lévő vagyon szolgálja, s megjelölik azt a fenntartó önkormányzat tulajdonában lévő ingatlant, amelyben a költségvetési szerv el van helyezve. Ebből azonban nem lehet következtetni, hogy az alapítók miként foglalnak állást a költségvetési szerveik tulajdonjogi jogalanyiságáról.

A feltevés első látásra álproblémának tűnik, mert a régi Ptk. 36. § (1) bekezdése értelmében a költségvetési szerv jogi személy. A régi Ptk. 28. § (4) bekezdése szerint: „A jogi személy jogképes. Ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, jogképessége kiterjed mind azokra a jogokra és kötelezettségekre, amelyek jellegüknél fogva nem csupán az emberhez fűződhetnek." A Ptk. 28. § (4) bekezdéséből az következik, hogy az önkormányzati költségvetési szervekre mint jogi személyekre nézve jogszabálynak kellene – lehetne – kimondania, hogy nem lehetnek tulajdonjog alanyai, ha az volna a jogalkotó szándéka, hogy ne szerezhessenek tulajdont. Ilyen tiltás viszont nincs, amiből következik, hogy ha csak a tiltás hiányát vesszük figyelembe, akkor nincs akadálya, hogy a költségvetési szerv tulajdont szerezzen. És szereznek is. Az önkormányzati költségvetési szervek eszközöket (óvodai és bölcsődei felszerelést, műszert, autót, sepregető gépet stb.) szereznek be, adásvételi vagy szállítási szerződéseket kötnek. A számlák a költségvetési szerv nevére szólnak. Polgári jogi értelemben a költségvetési szerv lesz a tulajdonos, ha a kereskedővel vevőként a költségvetési szerv köt adásvételi szerződést. A Polgármesteri Hivatalok mint költségvetési szervek az önkormányzati autók forgalmi engedélyébe bejegyzett tulajdonosok. Az önkormányzati vagyonra és a költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó jogszabályok mégis úgy

tesznek, mintha a költségvetési szervek kizárólag a fenntartó önkormányzat számára szereznének tulajdonjogot.

A költségvetési szervekre vonatkozó jogalkotást ez a téma nem foglalkoztatja, hanem evidenciaként kezelik, hogy a költségvetési szervnek nem tulajdona van, hanem használatba kaphat vagyont. Abból, amit az Áht.-ban a helyi önkormányzati költségvetési szerv vagyonáról találunk, arra következtethetünk, hogy a jogalkotó a tulajdonlásukkal nem számol. A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény is úgy kezeli, mintha a helyi önkormányzati költségvetési szervnek nem létezhetne semmilyen tulajdona.

Találkoztunk egy kivétellel. A közoktatásról szóló, ma már nem hatályos 1993. évi LXXIX. törvény 12. § (2) bekezdése kimondta, hogy „a nevelési-oktatási intézmény, valamint a tanuló közötti eltérő megállapodás hiányában a tanuló jogutódjaként a nevelési-oktatási intézmény szerzi meg a tulajdonjogát minden olyan, a birtokába került dolognak, amelyet a tanuló állított elő a tanulói jogviszonyából, kollégiumi tagsági viszonyából eredő kötelezettségének teljesítésével összefüggésben, feltéve, hogy az annak elkészítéséhez szükséges anyagi és egyéb feltételeket a nevelési-oktatási intézmény biztosította".

Összefoglalva: a jogszabályok kifejezetten nem zárják ki, hogy a helyi önkormányzati költségvetési szervek tulajdont szerezzenek. De helyesebb volna úgy fogalmazni, hogy erről inkább hallgatnak. Pedig a gyakorlat bizonyítja, hogy szereznek tulajdont. Szélesebb összefüggésben a közösségi tulajdon rendszerébe illeszkedő tulajdonformáról beszélhetünk. Ennek ellenére a helyi önkormányzati költségvetési szervek tulajdona a közvagyon nómenklatúrájában nem jelenik meg.

9.3. Az önkormányzati finanszírozási rendszer

(Laky Csaba)

Már a tanácsrendszer továbbfejlesztése során is központi kérdés volt a *finanszírozási rendszer reformja.* 1989. év végére nagy szakmai viták közepette befejeződött a tanácsi finanszírozás modellezési folyamata. Ebben az előtörténetben a Belügyminisztérium és a Pénzügyminisztérium társfőosztályainak, illetve megyei tanácsok pénzügyi, tervezési szakigazgatási szervezeteinek munkatársai vettek részt, ami a tanácsi rendszer pénzügyi finanszírozását teljesen átalakította, és alkalmas volt arra, hogy módosításokkal az önkormányzatiság periódusában is ezt a rendszert kövessék.

1990 januárjától a reform eredményeként az addig centralizált, *kiadásorientált* gazdálkodás helyett normatív és decentralizált, *forrásorientált* rendszer jött létre. Eltűnt az államigazgatási szereplők (a Belügyminisztérium és Pénzügyminisztérium, a középszint: megyei tanácsok pénzügyi szakigazgatási szerve és a helyi szint: települési tanácsok) közötti alkumechanizmus, illetve a politikai hatalmi környezet asztal alatti pénzosztó szerepe. Ezt a tervezési mechanizmust kiváltották a normatív, kiszámítható közgazdasági szabályzókkal. A helyi tanácsok által ellátott feladatok és az ellátottak számának ismeretében a helyi tanács vezetése – kockás papíron – kiszámolhatta, mekkora forrással fog rendelkezni az adott költségvetési évben, a vállalt közszolgáltatási feladatainak finanszírozása érdekében. Megjegyzendő, hogy azért kockás papíron, mert Magyarországra az első Microsoft

Office csomag[6] 1990. augusztus 1-jén érkezett meg, amely általános üzleti szoftverként működött és vált elérhetővé.

Minden belügyminisztériumi munkatárs számítógép mellett ülve tanulta és gyakorolta a Microsoft Office használatát, a közös tanulás élménye is megvolt a főosztály munkatársai között, egymásnak segítettek a Microsoft Office program elsajátításában, csapatépítő hatása volt. Persze a makroszintű tervezés nem kockás papíron történt, hanem nagy teljesítményű számítógépeken, ennek irányítása is a BM Önkormányzati Gazdasági Főosztályhoz (a továbbiakban: főosztály) kapcsolódott. Az 1990-től évente makroszinten csak a helyi közigazgatások (önkormányzatok) államháztartáson belüli részesedésének nagyságát határozták meg (a GDP nagyságából, mennyit lehet erre a szférára költeni, az adott évben erre terjedhet ki csak a központi szabályozás).

Az 1991–1994. években a GDP-ből való tényleges részesedés nagyságát a melléklet 4.4. számú táblázata tartalmazza. A főosztály 1990–1994 közötti munkáját meghatározta, hogy a főosztályt vezető Kusztosné Nyitrai Edit és a Belügyminisztériumot felügyelő Kara Pál önkormányzati helyettes államtitkár országosan elismert specialistája volt ennek a témakörnek, amelyben 1990 után több tanulmányt publikáltak, illetve figyelemre méltó szakanyagokat írtak. Tekintve, hogy a volt főosztályvezető asszony külföldön telepedett le, Kara Pál pedig Istenéhez távozott közülünk, az ő éves beszámolóik alapján csak jelentésszerűen[7] lehet felidézni a minisztériumi munkásságuk fontosabb vonatkozásait.

1990–1994. évben a főosztály teendői „jelentésszerűen" a következők voltak:

- *1990–1991-ben a főosztály:*
  - részt vett a helyi önkormányzatokról szóló törvény gazdasági alapját érintő szabályozási elemek kidolgozásában;
  - a Pénzügyminisztériummal együttműködve kidolgozták a helyi adókról szóló törvény tervezetét;
  - a Pénzügyminisztériummal szorosan együttműködve elvégezte az állami költségvetési tervezés önkormányzatokat érintő kormányzati feladatainak előkészítéséből és a végrehajtás szervezéséből adódó teendőket. Tervezési köriratban kidolgozta a helyi önkormányzati költségvetés készítéséhez a támogatási hozzájárulást megalapozó mutatószámokat;
  - a legnagyobb erőfeszítést kívánó feladatát képezte a helyi önkormányzatok céltámogatásáról szóló törvény tervezetének elkészítése, illetve az ehhez kapcsolódó irányelv összeállítása. Jelentős nagyságú pályázat feldolgozásának szervezése a főosztály feladata volt (pályázatok száma: 4200 darab volt). Ehhez kapcsolódóan a főosztály előkészítette az 1991. évi céltámogatásról szóló törvénytervezetet, valamint a helyi önkormányzatok 1992. évi címzett és céltámogatási rendszeréről szóló törvénytervezetet;
  - elvégezte a megyei szinten létrejött Területi és Államháztartási Információs Szolgálatok (továbbiakban: TÁKISZ) működésének beindításával kapcsolatos szervezési és szabályozási tennivalók kialakítását (erről részletesebben később);

[6] Lásd: www.news.microsoft.com/hu-hu/microsoft-tortenete/ (A letöltés dátuma: 2019. 04. 05.)

[7] Belügyminisztérium szervezeteinek éves beszámolója (1991., 1992., 1993., 1994. évben).

  - közreműködött az önhibájukon kívül hátrányos helyzetbe került önkormányzatok kiegészítő állami támogatásáról szóló törvény tervezetének kidolgozásában.
- *1992. évben a főosztály:*
  - kidolgozta a helyi önkormányzatok 1992. évi címzett- és céltámogatásról szóló, a helyi önkormányzatoknak az alap- és középfokú kollégiumi ellátás fejlesztésére, bővítésére, felújítására, valamint a középiskolai tornatermek építésére vonatkozó 1992. évi céltámogatási törvénytervezetet, továbbá a helyi önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanvagyon nyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről szóló kormányrendelet-tervezetet;
  - részanyagot állított össze a helyi önkormányzatok 1991. évi gazdálkodásáról az 1991. évi állami költségvetési zárszámadáshoz;
  - előkészítette a címzett és céltámogatással 1993. évben folyamatban lévő beruházások támogatási igényéről, finanszírozási, elszámolási és ellenőrzési rendjéről szóló törvényjavaslatot és a kapcsolódó kormány-előterjesztést, valamint a címzett- és céltámogatási rendszerről szóló törvény végrehajtásához kapcsolódó kormányrendelet-tervezetet;
  - közreműködött a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról, a közoktatásról, szakoktatásról, az egyes szociális ellátásokról, a társadalombiztosításról szóló törvényjavaslatok, valamint a községek egészséges ivóvízellátásáról készített kormány-előterjesztés, az országgyűlési tájékoztató, továbbá a közüzemi ivóvíz- és csatornaszolgáltatási díj megállapítási jogkörének önkormányzati hatáskörbe történő átadása feltételeiről szóló kormány-előterjesztés kidolgozásában;
  - részt vett a költségvetési törvényben meghatározott 1992. évi központosított előirányzatok igénylési feltételeinek kidolgozásában, valamint a körjegyzői alapbérek 1992. évi központi támogatásának igényléséről szóló belügyminisztériumi irányelv kidolgozásában;
  - elkészítette a helyi önkormányzatok gazdálkodásának rendszeres ellenőrzésére, valamint a TÁKISZ-ok stratégiai fejlesztési irányára vonatkozó javaslatokat.
- *1993. évben a főosztály:*
  - elvégezte az éves központi költségvetési tervezés helyi önkormányzatokat érintő előkészítésével, az önkormányzati tervezéssel kapcsolatos minisztériumi feladatokat;
  - gondoskodott a TÁKISZ-ok tevékenységének irányításáról, működési feltételeinek javításáról és közvetítésükkel a helyi önkormányzatok költségvetési, zárszámadási feladatainak segítéséről, a címzett és céltámogatási rendszer kiegyensúlyozottabb működtetéséről, a szakmai feladatkörbe tartozó továbbképzések előkészítéséről, lebonyolításáról;
  - átvette az 1993-ban megszűnt a BM Hatósági Főosztály Lakás- és Helyiségigazgatási Osztály feladatköreit;
  - részt vett a helyi önkormányzatokról szóló törvény korszerűsítési munkáiban, kidolgozta a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről szóló törvényjavaslatot és a végrehajtási rendelet módosító tervezetét;

- javaslatot dolgozott ki az Állami Számvevőszék által feltárt szabálytalanságok jogorvoslati rendjére;
- közreműködött a nagy elosztási rendszerek reformjához kapcsolódó, helyi önkormányzatokat érintő törvényjavaslatok előkészítésében (például a közoktatási, szakképzési, társadalombiztosítási, szociális igazgatás területén);
- részt vett az 1994. évi központi költségvetési törvényjavaslatban meghatározott előirányzatok igénylési feltételeinek kialakításában, többek között kidolgozta *A közegészségügyileg veszélyeztetett települések egészséges ivóvízzel való ellátása többletköltségeinek részbeni ellentételezése* című pályázat felhívását;
- kidolgozta a földrendező és földkiadó bizottságok működési feltételeiről, valamint a jogi szabályozást igénylő kérdésekről szóló kormány-előterjesztést;
- részt vett a víz- és csatornaszolgáltatási díj megállapítási jogkörének helyi önkormányzati hatáskörbe adásáról szóló kormány-előterjesztés készítésében.

• *1994. évben a főosztály:*

- elkészítette az 1994. évi új címzett támogatásról szóló törvénytervezetet, az új céltámogatások jegyzékét tartalmazó kormányrendelet-tervezetet, az 1995. évi új címzett támogatások döntés-előkészítéséről szóló kormány-előterjesztést;
- az 1996. évben támogatható célok és az igénybevétel feltételeinek jogszabályi meghatározása érdekében, valamint a támogatási rendszer négyéves működésének gyakorlati tapasztalataira, a központi költségvetés helyzetére tekintettel elkészítette a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről szóló 1992. évi LXXXIX törvény módosításáról szóló előterjesztést, illetve a 46/1993. (III. 17.) kormányrendelet módosításának tervezetét;
- elvégezte a szociális bérlakás építéséhez nyújtandó céltámogatás igénybevételének feltételeiről szóló parlamenti döntés előkészítését;
- részt vett a helyi önkormányzati törvény módosítását előkészítő munkában (az önkormányzatok kötelező feladatainak ellátását, gazdálkodását érintő kérdésekben);
- az országgyűlési döntések előkészítéseként részanyagot készített az 1993. évi zárszámadási törvény tervezetéhez;
- részt vett a saját gazdálkodási hibájukból tartósan fizetésképtelenné vált helyi önkormányzatok helyzetének rendezéséről szóló szabályozási koncepció kidolgozásában;
- közreműködött az államháztartási törvény végrehajtását szolgáló kormányrendelet-tervezetek kidolgozásában;
- képviselte a kormányt, illetve a Belügyminisztérium álláspontját az Országgyűlés szakbizottságaiban a helyi önkormányzatok gazdálkodásának finanszírozását, a címzett és céltámogatási rendszert érintő kérdésekben;
- részt vett az energia-áremelés lakossági és intézményi kompenzációjának kidolgozásában, a helyi kisebbségi önkormányzatok finanszírozásának, költségvetésük tervezési-gazdálkodási rendjének szabályozásában, a helyi önkormányzatok tűzoltóságok támogatási rendszerének kialakításában;

9.4. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája

(Laky Csaba)

A *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája* (a fejezetben a továbbiakban: Charta) részletesen foglalkozik a *helyi hatóságok pénzügyi forrásainak témakörével.* Ezzel kapcsolatban, valamint a Charta hazai hatásaival kapcsolatban a következőket emelhetjük ki.

A Charta 9. cikkelye szerint:

„1. A helyi önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül megfelelő saját pénzügyi forrásokra jogosultak, amelyekkel hatáskörük keretein belül szabadon rendelkeznek.
2. A helyi önkormányzat pénzügyi forrásainak az Alkotmányban és jogszabályokban meghatározott feladataikkal arányban kell állnia.
3. A helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak legalább egy részét olyan helyi adók és díjbevételek teszik ki, amelyek mértékének meghatározására – jogszabályi keretek között – e szerveknek van hatáskörük.
4. Azon pénzügyi rendszerek, amelyeken a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásai alapulnak, legyenek eléggé sokrétűek és rugalmasak ahhoz, hogy lehetővé tegyék – amennyiben ez a gyakorlatban lehetséges – a feladatok megvalósításához szükséges költségek tényleges alakulásával való lépéstartást.
5. A pénzügyileg gyengébb helyi önkormányzatok védelme szükségessé teszi olyan pénzügyi kiegyenlítési eljárások, illetőleg ezekkel egyenértékű intézkedések intézményesítését, amelyek célja a számításba jövő pénzügyi források egyenlőtlen elosztása, valamint a teljesítendő pénzügyi terhek által okozott hatások korrekciója. Az ilyen eljárások, intézkedések nem csökkenthetik a helyi önkormányzatoknak a saját feladatkörüket illető döntési szabadságát.
6. A források rájuk eső részének meghatározása során megfelelő formában ki kell kérni a helyi önkormányzatok véleményét.
7. A lehetőségekhez mérten a helyi önkormányzatoknak juttatott támogatás nem köthető meghatározott feladatok finanszírozásához. A támogatások juttatása nem korlátozhatja a helyi önkormányzatoknak a hatáskörükön belüli önálló döntéshozatali jogát.

A beruházási célú hitelfelvétel érdekében a helyi önkormányzatok a jogszabályi kereteken belül jogosultak a nemzeti tőkepiacon megjelenni".[8]

A Belügyminisztérium politikai és közigazgatási vezetése következetesen törekedett arra, hogy a 1990–1994. között a helyi önkormányzatok *pénzügyeit érintő törvények* minden esetben a Chartában leírtak figyelembevételével szülessenek meg. Az egyes törvénytervezetek véleményezésénél a Charta minden esetben előkerült, sok vitát okozott a tárcaegyeztetések során.

A Charta egyik fontos elvárása, hogy a helyi önkormányzatok megfelelő nagyságú és szabadon (helyi döntés alapján) felhasználható forrásokkal rendelkezzenek, amelyek

[8] Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény 2. §.

összhangban vannak az ellátandó közszolgálati feladatok kiadásaival (ideértve az önként vállalt feladatokat is). A központi költségvetéssel kapcsolatos arányossági követelmény csak a kötelezően ellátandó feladatokra igaz.

Egy adott helyi önkormányzat pénzügyi önállóságát nagyban meghatározza, hogy mekkora a *saját bevétele,* amellyel szabadon rendelkezhet, és helyi adó-, illetve díjbevételekből származnak. (Ennek keretszabályát törvényben rögzítik, de a mértékéről helyben döntenek.)

A hitelfelvétel visszafizetésének a kockázatát (mert minden esetben a hitel egy előrehozott forrás, amelyet a jövő időszakban kell visszafizetni, a jövőben meg kell lennie erre a pénzügyi forrásnak) azzal lehet csökkenteni, hogy a következő időszakban is az adott saját bevételek törvényi szinten is rendelkezésre állnak, és a jogszabályok módosítása nem jelent a jövőben szabályozási kockázatot a hitel tőke-visszafizetése szempontjából.

A helyi önkormányzati forrásszerkezetnél célszerű, ha nagyobb kiszámíthatóságra és stabilitásra törekednek a jogalkotók és a döntéshozók. A támogatási jogcímek stabilitása, a támogatások értékének kiszámítható alakulása nagyon fontos, hogy ha elvárjuk a helyi önkormányzatoktól, hogy megalapozott beruházási és hitelfelvételi döntéseket hozzanak (a kockázati tényezőt ne a szabályzórendszer folyamatos változása jelentse).

Ha az ágazati szabályozás alapján változik az ellátandó feladat nagysága, vagy a szakmai minőségi feltételek módosulnak, akkor ehhez hozzá kell igazítani a feladatellátás finanszírozási szükségleteit. (Ez utóbbinak az egyik nagy küzdője és lobbistája a Belügyminisztérium volt.)

Horizontális kiegyenlítőrendszer alkalmazása szinte elengedhetetlen annak érdekében, hogy a helyi önkormányzatok között fennálló területi egyenlőtlenségek, a jövedelemtermelő képességben, gazdasági potenciálban meglévő különbségek ne eredményezhessenek a helyi önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatások minőségében és elérhetőségében jelentős eltéréseket. A kiegyenlítéssel összefüggésben ugyanakkor elvárás, hogy a helyi önkormányzatok felelősségébe tartozó feladatköröket illetően döntési szabadságukat ne korlátozzák. A helyi önkormányzatok kiegészítő támogatásának szükségessége végett a fentiekben leírt okok miatt az Országgyűlés az önhibáján kívül hátrányos helyzetbe kerülő önkormányzatok kiegészítő támogatására 1991-ben 5 milliárdot, 1992-ben 2,75 milliárdot, 1993-ban milliárdot, 1994-ben 0,46 milliárdot irányzott elő. Ebben a szabályozási időszakban ennek nagysága nem volt jelentős.

Az önkormányzatok a kötelező feladatokon kívül önként vállalt feladatokat is elláthatnak. A szétválasztás nehéz, hiszen sokszor átfedés van a feladatok között, elég itt utalni arra, hogy például egy falunap megrendezése lehet településmarketingként önként vállalt feladat, de tartozhat a kötelező közművelődési feladatok ellátása közé is. A központi költségvetés elsődlegesen csak a kötelező feladatokra biztosít forrást, míg az önként vállalt feladatokat az önkormányzatoknak elsődlegesen saját forrásaikból kell biztosítaniuk, de a kettőnek együttes költségvetésből történő finanszírozása nagyon fontos elem.

A helyi önkormányzatok saját maguk dönthetik el, hogy mely kereskedelmi banknál vezetik a folyószámláikat. Minden év októberében kellett bejelenteni, hogy a jövő évtől mely bank vezeti az önkormányzat és az intézményeinek a folyószámláit. Így a kereskedelmi bankok részéről ebben az időszakban fontos volt a helyi döntéshozók megkeresése; a banki konkurencia eredményeként minél kevesebb forgalmi jutalék fizetéséért minél jobb banki szolgáltatást tudtak a települési önkormányzatok elérni.

Az Ötv. 88. §-a szerint, a helyi önkormányzat: „Hitelt vehet fel és kötvényt bocsáthat ki, ennek fedezetéül állami hozzájárulás és az önkormányzati törzsvagyon nem használható fel, dönt a célhoz nem kötött forrásai betétként történő elhelyezéséről, az állami hozzájárulás kivételével, dönt egyéb banki szolgáltatások igénybevételéről."

Az 1990–1994. időszakban még volt túlzott hitelfelvétel és kötvénykibocsátás. Ezek nagysága az összes bevétel 1–2%-át tette ki.

A települési önkormányzatok a szabad pénzeszközeiket lekötötték, a betéti kamatbevételt mint a pénzszerzés egyszerű módját hosszabb-rövidebb időre alkalmazták, erre a pénzintézetek is szívesen ajánlottak kedvező konstrukciókat. Ebben az időszakban a lekötött pénzeszközök 80–85%-a éven belüli volt, és a fennmaradó arányt teszi ki az éven túli lekötések aránya.

Az 1990. évtől bevezetett finanszírozási szabályozás hatástanulmányának összeállításakor a szakértők az 1989. évben működő 1586 tanácsból indultak ki, és mögöttük a közös tanács mentén létrejött intézményhálózatot vették figyelembe. A 1990. évi változás 3100 önkormányzatot hozott létre. Azonban ha a közgazdasági vagy „üzemgazdasági" szempontokat nézzük, akkor nem mindegy, hogy egy adott tanteremben 10 vagy 25 fő képzése folyik. Az akkori törvényi szabályozás alapján kötelező társulást nem lehetett létrehozni.

Az önkéntes társuláshoz is ösztönző állami támogatásra volt szükség. Ezért is nagyon fontos volt, hogy olyan ösztönző támogatási rendszer jöjjön létre 1995-től, amelynek megszűnése után ötéves fenntartási kötelezettség terhelte volna az érintett települési önkormányzatokat (ellenkező esetben vissza kell fizetnie a biztosított támogatási összeget).

Az Ötv.-ben eléggé liberális szabályokat fogadtak el a helyi önkormányzatok vállalkozásaival kapcsolatban. Ez azt is eredményezheti, hogy a gazdasági döntések esetleges megalapozatlansága okán fizetésképtelenné válik a helyi önkormányzat (1994 II. felében már voltak jelek). Egyértelmű volt, hogy ennek szabályozása nem valósulhat meg az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő önkormányzatok (a továbbiakban: ÖNHIKI) megsegítésére kiírt pályázat II. része által, hanem olyan törvényi szabályozást kell kialakítani, amely akár preventív jelleggel megakadályozza a csődhelyzet kialakulását, de ha bekövetkezett, akkor ennek rendezéséhez kapcsolódóan olyan eljárási folyamatot kell kidolgozni, amelyben:

- a csődhelyzet rendezésének időtartama alatt biztosított a helyi önkormányzatnál az alapvető lakossági közszolgáltatások ellátása (ehhez a pénzügyi forrás folyamatosan rendelkezésre áll);
- az eljárás kezdeti időpontjától nincs lehetőség arra, hogy az önkormányzat további megalapozatlan kötelezettségeket vállaljon, vagy elidegenítse a még meglévő vagyontárgyait;
- az eljárás befejeztével a bejelentett hitelezői követelések akár részleges kielégítése útján is „megszabadul" a kötelezettségektől az adós helyi önkormányzat.

A *közbeszerzési szabályozás* kidolgozására azért volt szükség, hogy a közpénzek felhasználásának széles körű nyilvános ellenőrizhetőségét, az államháztartás kiadásainak észszerűsítését, a közbeszerzésben a verseny tisztaságát elérjék. 1994-ig ennek kidolgozása nem történt meg, ennek pótlása a jövő időszakának a feladata lett.

Negyedik rész
A minisztérium közjogi ügyei

10. fejezet
A választási igazgatás központi teendői

Pálffy Ilona – Szépe Edit

10.1. Az 1990. évi országgyűlési választásokról szóló törvény előkészítése és végrehajtása, az 1990. évi népszavazás lebonyolítása

(Szépe Edit)

A békés, rendszerváltoztató polgári forradalom alapvető jellemzője a szabad választási rendszer. A megelőző államtípusban, az államszocializmusban nem voltak valóban szabad választások, ezen korszakban csak szavazásokról beszélhetünk, a szavazási rendszer politikai-jogi korlátokkal volt terhelt. Az egypárti dominanciára épülő szavazási rendszerben nem volt politikai választási lehetőség. 1990 tavaszán a volt szocialista országok között elsőként nálunk került sor teljesen szabad országos választás megtartására. (Lengyelországban az első szabad választásokhoz vezető előkészítő folyamatban az átalakulni szándékozó volt állampárt bizonyos kedvezményeket kapott.) Az alábbiakban az országos szintű magyar választási rendszer lényeges jellemzőit mutatjuk be. A helyi önkormányzati választásokra csak utalunk, e témakörrel a 7. és a 17. fejezetben is foglalkozunk.

A többpárti választás alapelveit az 1989-ben módosított Alkotmány tartalmazta, és rendelkezett arról, hogy az *országgyűlési képviselők választásáról külön törvény* szülessen. A koncepciója és számos lényeges eleme a kialakulóban lévő többpártrendszer feltételei között a háromoldalú politikai egyeztető tárgyalásokon született.

A törvénytervezet politikai irányultságát meghatározó Nemzeti Kerekasztalon kompromisszumos javaslat született, amelynek lényege, hogy a többpárti parlamenti képviselet és a kormányzati stabilitás megteremtésének érdekében Magyarországnak olyan választójogi törvényre lesz szüksége, amely elősegíti az arányos pártpolitikai képviselet kialakítását, ugyanakkor nemcsak a pártharc, hanem a képviselők személy szerinti megválasztására is koncentrál. Nem volt könnyű eljutni a kompromisszumig. A pártok egy része csak az egyéni választókerületi rendszert tartotta elfogadhatónak, azzal érvelve, hogy a választók tudni akarják, kiket választhatnak meg, és a „saját" képviselőhöz való kötődésük jóval erősebb, mint hogy azt a pártszempontoknak alá lehessen rendelni. A másik rész szerint csak akkor lesznek demokratikusak a választások, ha kizárólag a pártlistákra szavaznak az emberek, és a leadott szavazatok arányában részesülnek a pártok a mandátumokból. Végül egy *kombinált (vegyes) választási rendszer* létrehozásáról született megállapodás, amely egyaránt lehetővé tette a személyekre és a pártokra történő szavazást.

A kerekasztal-tárgyalásokon – az MSZMP-delegáció tagjaként – szakmai kérdésekben Tóth Zoltán főtanácsos, a későbbi Választási Iroda vezetője képviselte a Belügyminisztériumot. A kerekasztal-tárgyalásokon született megállapodás alapján a választási törvény normaszövegének elkészítésére Tóth Zoltán és kolléganője, Szilágyiné Farkas Zsuzsanna kapott felkérést a belügyminisztertől. A minisztérium által véglegezett tervezet elkészítésében külső szakértőként részt vett Dezső Márta, az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszékének főállású oktatója is. A kormány által benyújtott választójogi törvényjavaslatról folytatott 1989. októberi parlamenti vitában Pozsgay Imre államminiszter kijelentette: „Ha a Tisztelt Ház elfogadja a Kormány által előterjesztett javaslatot, akkor valóban a békés átmenet erőivel fog össze, azokkal, amelyek felül tudnak emelkedni pártszempontjaikon, és együttműködést ajánlottak fel aláírásukkal, támogatást adva a békés átmenethez. [...] Az új választási törvénytervezet szerint a következő Parlament másféle lesz, mint amilyen a jelenlegi. [...] Nálunk többpárti politikai küzdelem alakult ki, amely csak ebben a választási formában fejeződhet ki. Ezt kell most megértenie minden képviselőnek, félretéve a régi koncepció jegyében született megfontolásokat." 1989. október 20-án az Országgyűlés 286 igen szavazattal, 20 nem és 24 tartózkodás mellett elfogadta az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvényt (a továbbiakban: Vjt.).

Az új választójogi szabályozás lefektette a demokratikus választási alapelveket: a választójog általános és egyenlő, a szavazás közvetlen és titkos. A választójogból kizártak köre a korábbiaknál szűkebb lett, garanciális elem, hogy kizárólag a törvény alapján, bírósági ítélet alapozhatja meg a választójogból való kizárást.

A nemzetközi tapasztalatok szerint a többpártrendszerre épülő választásokra rendkívül sokféle választási eljárási rend alakítható ki. A tisztán listás vagy kizárólag egyéni választókerületi rendszerekre, továbbá ezek kombinált (vegyes) formáira is számos példa található. Hazánkban olyan megoldást volt célszerű követni, amely ötvözi a pártok létéhez kötődő listás, valamint az egyéni választókerületi rendszert, és nem hagy veszendőbe egyetlen szavazatot sem. Ennek megfelelően olyan kombinált választási rendszert alakítottak ki, amelyben eltérő szabályok szerint kellett képviselőt választani az egyéni (176) és a területi (19 megyei, 1 fővárosi) választókerületekben. Az egyéni választókerületben mintegy 60 ezer lakos választott egy képviselőt. A választópolgároknak két szavazatuk volt, két szavazólapot kaptak. Egyikkel egyéni választókerületi jelöltre, másikkal a pártok megyei (fővárosi) listájára szavazhattak. Az egyéni választókerületben a győztes jelölt mandátumot kapott. Az egyéni és a területi választókerületekben a pártjelöltekre leadott olyan szavazatokat, amelyekkel a jelölt vagy a lista nem jutott mandátumhoz, országosan összesítették, és 58 mandátumot az összesített „töredékszavazatok" arányában osztottak fel a pártok országos listái között.

A vegyes választási rendszer eredményeként 176 képviselő egyéni választókerületből, 152 képviselő területi választókerületből és 58 képviselő országos listáról került be az Országgyűlésbe. A képviselők létszáma 386 volt. A képviselők jogállása azonos, azt nem befolyásolja, hogy egyéni, területi választókerületben vagy országos listán jutottak mandátumhoz.

Az új választási rendszer koncepciója szakított a jelöltek kiválasztásának korábbi rendszerével, megszűnt a jelölőgyűlések korábbi rendszere. Az egyéni választókerületben saját jogon a választópolgárok és azok a társadalmi szervezetek jelölhettek, amelyek megfeleltek a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló törvény rendelkezéseinek.

Jelölni kizárólag választópolgárt lehetett, további feltétel 750 ajánlószelvény összegyűjtése a választókerületben lakó választópolgároktól. A választópolgárok, továbbá a párttá nem szerveződő társadalmi szervezetek ajánlásán alapuló jelölt független jelölt volt.

Területi választókerületben azok a pártok állíthattak jelöltet, amelyek a választókerületek egynegyedében, de legalább kettőben jelöltet állítottak. E megoldás azt kívánta megakadályozni, hogy talaj nélküli, súlytalan, alkalmi szerveződések szerepet kaphassanak a közéletben. Országos listán jelöltet állíthattak azok a pártok, társadalmi szervezetek (a továbbiakban együtt: pártok), amelyek legalább hét területi listát indítottak.

Az új rendszer lehetőséget teremtett a pártoknak arra, hogy ugyanazt a személyt egy egyéni és egy területi választókerületben is jelölhessék, s emellett az országos listán is szerepeltessék. A listákon való indulásnak nem volt feltétele a párttagság, sőt az egyéni választókerületben függetlenként induló jelölteket is felvehették a pártok listáikra. Ezzel lehetőség nyílt arra, hogy a pártok a számukra kiemelt fontosságú személyeknek nagyobb esélyt biztosítsanak a mandátum elnyeréséhez. A jelöltnek nyilatkoznia kellett arról, hogy választójoga van, és a jelölést elfogadja, valamint arról, hogy nincs olyan tisztsége, illetőleg megválasztása esetén lemond arról, amely összeférhetetlen a képviselői megbízatással. Ezeket az összeférhetetlenségi okokat az Alkotmány tartalmazta. A feltételeknek megfelelő jelölteket a választási bizottságoknak mérlegelés nélkül nyilvántartásba kellett venniük. Kizárólag olyan jelölést utasíthattak vissza, amely a feltételeknek nem felelt meg.

A *szavazás* eredményének megállapítása eltérő szabályok szerint történt. Azonos szabály volt, hogy csak a választópolgárok meghatározott részének szavazásával lehet képviselőt választani. Az első fordulóban az érvényesség feltétele, hogy a választópolgároknak több mint a fele szavazzon. A második fordulóban – mivel nagyobb közösségi érdek fűződik a képviselői mandátum betöltéséhez, mint a harmadik vagy negyedik választási forduló megtartásához – kisegítő szabályként a választópolgárok egynegyedének szavazása is elégséges volt.

Az egyéni választókerületben a szavazás kétfordulós is lehetett. Első fordulóban a mandátum megszerzéséhez az volt szükséges, hogy az érvényes szavazatoknak több mint felét megkapja a jelölt. Ha nincs ilyen jelölt, eredménytelen a szavazás. A második fordulóban azok a jelöltek indulhattak, akik az első fordulóban az érvényes szavazatoknak több mint 15%-át megszerezték. Ha nincs legalább három ilyen személy, akkor a három legtöbb szavazatot elért jelölt indulhatott a második fordulóban. A második fordulóban az a jelölt szerzett mandátumot, aki a legtöbb szavazatot kapta. A területi listákon indult pártok a reájuk leadott szavazatok arányában juthattak mandátumhoz. Az elért szavazatok számának függvényében, a párt által bejelentett sorrendben kaptak mandátumot a párt jelöltjei. A többségi elv kifejezésre juttatása érdekében két korlátot állított az új választójogi rendszer a listákon történő mandátumszerzéshez. Az egyik korlát az volt, hogy az adott területi választókerületben az egy mandátum megszerzéséhez kiszámított szavazatszám 2/3-ánál kevesebbel nem lehet mandátumot szerezni. Az a párt, amelyik a területi választókerületben nem tudta elérni a valamennyi pártra leadott szavazatok 4%-át, sem a területi, sem az országos listán nem juthatott mandátumhoz. E megoldási mód is azt a célt szolgálta, hogy az Országgyűlésben csak tényleges társadalmi támogatottsággal rendelkező politikai erők hozhassanak döntéseket.

Az országos listákra a választópolgárok nem szavazhattak, hanem a töredékszavazatok országos összesítését követően juthattak mandátumhoz a pártok. A szavazás módjára vonatkozó részletszabályok kiegészültek olyan rendelkezésekkel, amelyek a választás tisztaságának garanciáit erősítették. Ilyen új rendelkezés volt, hogy a szavazóhelyiség nem lehet olyan épületben, amely valamely párt kizárólagos használatában van; a szavazáshoz ceruza helyett tollat kell használni; az urnákat az elsőként szavazó választópolgárnak is ellenőriznie kellett. A kétszavazatos, vegyes választási rendszernek megfelelően külön szavazólap szolgált az egyéni választókerület jelöltjére, külön szavazólap a területi választókerületi listára történő szavazáshoz. A szavazás módja eltért a korábbi gyakorlattól. A negatív szavazást (a nem kívánt jelöltet ki kellett húzni) felváltotta a pozitív szavazás: a jelölt, a párt neve mellett levő négyzetbe kellett egy „+" jelet elhelyezni. Szavazni csak a szavazólapon szereplő jelöltre, illetőleg listára lehetett, megjelölve azt a jelöltet, illetőleg listát, amelyre a választópolgár a szavazatát adja. A pártok által állított listák kötöttek voltak, tehát a választópolgár csak a lista egészére szavazhatott. Ezért – ha a szavazat egyébként érvényes (a hivatalos szavazólapon adták le, egyértelműen kiderül, hogy melyik pártlistára) – figyelmen kívül kellett hagyni, ha a listán belül a sorrendet megváltoztatták, a listáról töröltek, illetve ahhoz hozzáírtak. Az ilyen szavazatot a pártlistára leadott érvényes szavazatnak kellett tekinteni.

A *választási szervek* megalakítása, összetétele a pártelvű választások gyakorlatát követte. Nevezetesen: minden párt, amely jelöltet állított, illetőleg minden független jelölt megbízottja – a törvény erejénél fogva – tagja volt az érintett választási szervnek. A választási szerv elnöke és titkára a pártatlanságot képviselte, egyikük sem lehetett a választókerületben jelöltet állító párt tagja, illetőleg a független jelölt megbízottja. A választási szervek meghatározott számú tagját az Országgyűlés, illetőleg a helyi önkormányzat választotta meg. A választási szervek választott és delegált tagjainak a jogai és kötelezettségei azonosak. A választási szervek tevékenységét döntési hatáskörrel nem rendelkező munkacsoport segíthette. E csoportok ügyviteli, technikai, szervezési feladatokat láttak el. A munkacsoport tagjai esküt tettek a törvényesség feltétlen betartására. A választási szervek működése nyilvános volt, a rendelkezésükre álló adatokat, tényeket nem lehetett titkosítani. Minden a választópolgárokat érintő tényről, határidőről, a választással összefüggő közérdekű információról tájékoztatni kellett a lakosságot. A sajtó képviselőinek külön engedélyre nem volt szükségük ahhoz, hogy a választási szervek munkáját figyelemmel kísérjék. A szavazás napján a nyilvánosságnak – a választások tisztaságának megőrzése érdekében – egy korlátja volt: amíg a szavazás tartott, választási részeredményt nem volt szabad nyilvánosságra hozni. A nyilvánosságra tartozott ugyanakkor az is, hogy a választópolgárok tudomást szerezhessenek arról, hogy a jelöltek, pártok a választásokra milyen pénzeszközöket hogyan használtak fel. Ezért ezeket az adatokat a sajtóban nyilvánosságra kellett hozni.

A választási szervek minden kifogást elutasító döntése ellen bírósághoz lehetett fordulni. A helyi és területi választási bizottságok döntése ellen a fővárosi és megyei bíróságoknál, az Országos Választási Bizottság döntése ellen pedig a Legfelsőbb Bíróságnál lehetett jogorvoslattal élni. Ha a törvénysértés a választási eredményt befolyásolta, úgy a bíróság a választást, illetve annak érintett részét megismételtethette.

A belügyminisztériumi államtitkár – Gál Zoltán – 1990. január 18-án kelt államtitkári intézkedésében[1] rendelkezett az 1990. március 25-ére kitűzött országgyűlési képviselői választás előkészítésének és lebonyolításának feladatairól.[2] Az államtitkár az országgyűlési választások szervezésére és összehangolására a minisztériumban egy *kis létszámú választási irodát hozott létre.* A választás előkészítésével és megszervezésével kapcsolatos feladatok mennyisége azonban jóval több volt annál, mint amit néhány ember képes ellátni. A teendők összetett jellege különböző szakmai ismereteket igényelt, szükségessé tette több minisztériumi szervezeti egység közreműködését. A választási feladatok eredményes végrehajtására olyan munkacsoport jött létre, amelynek tagjai lettek mindazoknak a szervezeti egységeknek az intézkedési jogkörrel felruházott munkatársai, akiket vezetőik e feladattal megbíztak. Ezzel a választások előkészítésével és a lebonyolításával kapcsolatos feladatok a minisztérium érintett szervezeti egységeinek rendeltetésszerű tevékenységeivé váltak. A minisztérium választási munkacsoportját az államtitkár irányította a Választási Iroda közreműködésével. A munkába bevont minisztériumi szervezeti egységek tevékenységi területe a következő volt. A Közigazgatási Főcsoportfőnökség közreműködött a választással összefüggő jogi szabályozás előkészítésében, a jogalkalmazási tapasztalatok feldolgozásában, továbbá részt vett a szavazási jegyzőkönyvek átvételében, azok szakszerűségi követelményeinek ellenőrzésében, ügyeleti és egyéb (esetenként megállapított) feladatok ellátásában. A Belügyminisztérium sajtófőnöke és a sajtóosztály intézte a választási sajtóügyeket, szervezte a sajtótájékoztatókat.

A Terv- és Pénzügyi Csoportfőnökség ellátta a választások előkészítésével és lebonyolításával összefüggő tervezési, illetőleg pénzügyi-gazdálkodási teendőket. Az Adatfeldolgozó és Tájékoztatási Főcsoportfőnökség figyelemmel kísérte az Állami Népességnyilvántartó Hivatal (a továbbiakban: ÁNH) választók nyilvántartásával és az értesítőkkel kapcsolatos feladatok végrehajtását, valamint közreműködött a szavazatösszesítés számítógépes rendszerének irányításában. A Híradástechnikai Osztály gondoskodott a szükséges hírösszeköttetés – telefon, telex, telefax – feltételeiről. A Központi Gazdasági Igazgatóság biztosította a nyomtatványokat és az egyéb dologi feltételeket, teljesítette a kifizetéseket, az átutalásokat. Az Anyagi és Technikai Csoportfőnökség, illetőleg a Központi Tárintézet végezte a beszerzési, szállítási és raktározási feladatokat. A Belügyminisztérium nyomdája és sokszorosítója rendeltetésszerűen ellátta a választások nyomdai és raktározási feladatait.

A kis létszámú választási iroda a fentiekben ismertetett belügyi szervezeti egységekkel közösen látta el a választások előkészítését, lebonyolítását. A munka oroszlánrésze azonban a Választási Iroda vezetőjére és munkatársaira hárult. A Választási Iroda vezetői (Csiba Tibor, majd 1990. március 27-étől Tóth Zoltán) és munkatársaik (Szilágyiné Farkas Zsuzsanna, Mácsay József, Szépe Edit jogászok; Bencze Miklós, majd Bodnár Ferencné pénzügyesek; Orosz Tímea és Kökény Lászlóné, majd Varga Viktória és Tóth Pálné ügyviteli előadók) fáradságot nem kímélve napi 10–12 órában dolgoztak, beleértve a szombatot és a vasárnapot is. A parlamenti választás első és második fordulójának napján a Parlamentben az említett személyeken kívül részt vett még: Weininger Péter, Katona Tamás, Barsi Tomaj, Horváth János, Faragó András és munkatársaik. A Választási Iroda munkatársai készítették elő

[1] 1/1990. (I. 18.) BM államtitkári intézkedés.

[2] Szikinger István főosztályvezető észrevétele az államtitkári rendelkezéshez: „Az Országos Rendőrfőkapitány külön intézkedésben szabályozza a választások lebonyolítását biztosító rendőri feladatokat." Budapest, Magyar Nemzeti Levéltár, 1990

a választójogi törvénytervezeteket és a kapcsolódó végrehajtási rendeleteket. A választási jogszabálytervezetek egyeztetését a társszervekkel nagyon rövid idő alatt kellett lebonyolítani. Ezt a feladatot az irodavezető és a jogász végzettségű munkatársak végezték és nem a Belügyminisztérium jogszabályok koordinációját végző illetékes főosztálya. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) titkársági feladatait is a Választási Iroda látta el. Feladata körébe tartozott az ülések napirendi pontjainak az érdemi előkészítése, az ülések technikai megszervezése. A Választási Iroda biztosította, hogy az ülésekről hangfelvétel majd azt követően szó szerinti jegyzőkönyv készüljön.

1989 májusában megkezdődött a megyei, fővárosi választási szervek felkészítése a megyei, fővárosi végrehajtó bizottsági (vb.) titkárok útján már. Attól függetlenül, hogy akkor még az új választási törvény előkészítése ügyében a választások időpontjában semmiféle politikai vagy állami döntés nem született, a Belügyminisztériumban meg kellett kezdeni a technikai felkészülést annak érdekében, hogy a választás bármely időpontban megtartható legyen. A felkészülés első lépéseként az ÁNH-val közösen tanfolyamot rendeztek a Tolna Megyei Tanács tengelici oktatási intézményében a vb. titkárok részére.[3] Ettől az időponttól kezdve a Választási Iroda többször szervezett felkészítő értekezletet a megyei tanácsok vezetői munkatársai számára budapesti és különféle vidéki helyszíneken.

A fővárosban és a megyékben a pártok képviselőivel lefolytatott többfordulós konzultációkat, majd a pártok központi szerveivel a Belügyminisztériumban elvégzett egyeztetést követően a Minisztertanács a 2/1990. (I. 11.) MT. sz. rendelettel megállapította az egyéni és a területi választókerületek sorszámát, székhelyét és területét. A Vjt.-ben meghatározott elvek figyelembevételével alapvetően arányos egyéni választókerületek alakultak ki. A belügyminiszter a Vjt. felhatalmazása alapján rendeletet hozott[4] a választás eljárási határidőinek, határnapjainak naptár szerinti megállapításáról. Megfelelő határidőre készültek el a szükséges nyomtatványok (plakátok, jegyzőkönyvek, szavazólapok), amelyeket az Állami Nyomda központilag gyártott és szállított le. A választás többi írásos formát igénylő mozzanatára a *Belügyi Közlöny* 1990. évi 2. számában – formakényszert nem tartalmazó – olyan mintákat tettek közzé, amelyek a pártok és a választási szervek munkáját segítették. A Választási Iroda kézikönyvvel, választási ábécé kiadásával, a sajtón, a rádión és a televízión keresztül történő tájékoztatással segítette, hogy a választópolgárok akaratuknak megfelelően érvényesen tudjanak szavazni.[5]

A választások költségeire a Belügyminisztérium 450 millió forintot tervezett az 1990. évi központi költségvetésben. (Az országgyűlési képviselői választás első fordulójára 250 millió forintot, a második fordulóra ennek 50%-át, 125 millió forintot, a kopogtatócédulák kézbesítési költségére mintegy 60 millió forintot, az árnövekedés és a nyomdaköltség-növekedés ellensúlyozására 15 millió forintot irányoztak elő.) 1990 márciusában külön költségvetés készült, amely 50 millió forinttal haladta meg az eredetileg tervezett kiadásokat.

A választási pénzeszközök felhasználását az Állami Számvevőszék ellenőrizte, és a Vjt. 50. § (1) bekezdése alapján tájékoztatta erről az Országgyűlést.

[3] *Gál Zoltán levele a megyei, fővárosi vb. titkárok részére* (1989). Budapest, Magyar Nemzeti Levéltár.

[4] 2/1990. (I. 16.) BM rendelet.

[5] *Gál Zoltán államtitkár, BM megbízott vezetője beszámolója az Országgyűlésnek az országos képviselői választás megszervezésével és lebonyolításával kapcsolatos állami feladatok végrehajtásáról* (1990). Budapest, Magyar Nemzeti Levéltár.

Az országgyűlési képviselői választás első fordulója 1990. március 25-én (vasárnap), második fordulója 1990. április 8-án (vasárnap) volt. (A választások második fordulóján, a reggeli órákban telefonon Debrecenből érdekes bejelentés érkezett arról, hogy Debrecen főutcáján szovjet tankok vonulnak, amelyek nagy valószínűséggel Budapest felé tartanak. A Választási Iroda vezetőjének hosszas telefonálása, a Honvédelmi Minisztériummal történő egyeztetés után sikerült kideríteni, hogy a tankok a debreceni vasútállomásra tartanak, ugyanis kivonták ezeket Magyarországról és viszik vissza a Szovjetunióba.)

Az országgyűlési képviselők választásának 1990. évi március 25-én megtartott első fordulóján a választójoggal rendelkező állampolgárok közül 5 093 119 választópolgár vett részt és szavazott, ami 65,095%-os részvételi arányt jelent. A szavazás az első fordulóján mind a húsz területi választókerületben érvényes volt, és a területi listát állító pártok és társadalmi szervezetek közül hat párt jutott mandátumhoz az általa állított területi választókerületi listáról.

A területi listákon az egy mandátum elnyeréséhez szükséges szavazatszám aránylag magas volt, így 32 mandátummal növekedett az országos listákról a töredékszavazatok alapján kiosztható 58 mandátum. A 176 egyéni választókerületben összesen 1623 egyéni képviselőjelölt indult, akik közül 199 független jelölt volt. 1424 jelöltet különböző pártok, társadalmi szervezetek indítottak – köztük olyanok is, amelyek területi listát nem állíthattak. Az egyéni választókerületekben a szavazás első fordulója öt választókerületben volt eredményes, ezért 171 egyéni választókerületben második választási fordulót kellett tartani. Az egyéni választókerületekben 1990. április 8-án megtartott második választási fordulón már csak 496 egyéni képviselőjelölt indult. A szavazáson 3 459 798 választópolgár vett részt, ami 45,54 %-os részvételi aránynak felelt meg.[6]

A választások első fordulója alkalmával a nyilvánosság tájékoztatását, az OVB-nek a törvényből folyó kötelezettsége teljesítését akadályozta a központi számítógépes szavazatösszesítő-rendszer nem megfelelő működése.[7] A Választási Iroda vezetője az első forduló alkalmával szerzett tapasztalatokból okulva megtette a megfelelő intézkedéseket, és a második forduló alkalmával a központi rendszer zavartalanul működött. Az OVB elnöke – Németh János – országgyűlési beszámolójában külön hangsúlyozta, hogy mind a választás előkészítésénél, mind a lebonyolításánál a részt vevő állami szervek, választási szervek és munkacsoportok a rájuk háruló feladatokat a jogszabályi rendelkezések betartásával odaadóan és lelkiismeretesen látták el.[8]

Egy év sem telt el a „négyigenes" választást követően, és *újabb országos népszavazás* kiírására került sor – 1990. július 29-ére –, amelyet Király Zoltán független országgyűlési képviselő kezdeményezett.

A szavazólapra feltett kérdést hosszas vita előzte meg a Parlament Alkotmányügyi, Törvény-előkészítő és Igazságügyi Bizottsága ülésén. A Belügyminisztérium Választási Iroda által javasolt kérdést az első órában elvetették a képviselők, majd a tizedik órában arra a következtetésre jutottak, hogy mégis az kerüljön a szavazólapra: „Kívánja-e Ön, hogy a köztársasági elnököt közvetlen módon válasszák meg?"

[6] *OVB beszámolója az Országgyűlésnek a képviselőválasztásról* (1990. április 23.). Budapest, Magyar Nemzeti Levéltár. 1–2.

[7] *OVB beszámolója az Országgyűlésnek a képviselőválasztásról* (1990. április 23.). 3–5.

[8] *OVB beszámolója az Országgyűlésnek a képviselőválasztásról* (1990. április 23.). 2–3.

Az országos népszavazás érvénytelen volt, a választópolgárok 14%-a járult az urnákhoz. Elképzelhető, hogy a nyár közepi, kedvezőtlen időpont is közrejátszott a választópolgárok érdektelenségében. Minden idők egyik legalacsonyabb részvételével zajló magyar országos szavazás volt ez.

Az országos népszavazás megszervezése, irányítása is a Választási Iroda feladata volt. Az 1990. július 8-án kiírt országos népszavazás megszervezése jelentős erőfeszítést igényelt mind az országos, mind a területi választási szervektől. A kis létszámú választási irodának az országgyűlési választások és a helyi önkormányzati választások között kellett megszerveznie és lebonyolítania az országos népszavazást.

Az iroda vezetőjének és munkatársainak kellett – többek között – előkészíteniük a népszavazással kapcsolatos jogszabályokat és a költségvetést, koordinálni a szavazók nyilvántartásának összeállításával kapcsolatos tevékenységet, a területi választási szervek részére szakmai tájékoztatókat, útmutatókat készíteni, értekezleteket tartani, megszervezni a területi választási szervek tagjainak továbbképzését. Gondoskodni kellett a népszavazáshoz szükséges központi nyomtatványok előállításáról, a kétszer vagy többször szavazók adatainak, továbbá a szavazóköri jegyzőkönyveknek a másodlagos feldolgozásáról. Kapcsolatot kellett tartani a sajtóval, a tömegkommunikációval, és szervezni a központi népszavazási jogpropagandát.

Az 1949. évi XX. törvény, a Magyar Népköztársaság Alkotmánya (a továbbiakban: Alkotmány) hatálybalépése – 1949. augusztus 20-a – óta tartalmazta a népszavazás intézményét. A népszavazás intézményének jelenléte az alkotmányszövegben – 1989 novemberéig – formális jelentőségű volt, mivel ez ideig egyetlen esetben sem került sor országos népszavazásra.

Az 1989. évi I. alkotmánymódosító törvény hatálybalépéséig az Elnöki Tanács hatáskörébe tartozott „országos jelentőségű kérdésekben" a népszavazás elrendelése. A hivatkozott alkotmánymódosítás egyrészt az országos népszavazás elrendelését az Országgyűlés hatáskörébe utalta, másrészt kötelezte a parlamentet a népszavazás törvényi szabályozására.[9]

Helyi szinten – jellemzően területszervezési kérdésekben – több népszavazást is tartottak. A helyi népszavazás gyakorlatát 1987-től a Minisztertanács Tanácsi Hivatala (a továbbiakban: MTTH) elnökének irányelve segítette.

A népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Ntv.) 1989. június 15-én lépett hatályba. Az országos népszavazást az Ntv. rendelkezései alapján írták ki és bonyolították le. A 18/1990. (VII. 17.) BM rendelet tartalmazta az 1990. július 29-ére kitűzött népszavazás eljárási határidőit, határnapjainak naptár szerinti megállapítását, a választási munkacsoportok feladatait és a szavazatösszesítés rendjét.

1990 júliusában Horváth Balázs belügyminiszter a *BM Választási Iroda* létszámát kilenc főben határozta meg. A Választási Iroda vezetője és munkatársai készítették elő az önkormányzati választásokhoz kapcsolódó alábbi jogszabálytervezeteket:

- az 1990. augusztus 3-án elfogadott 1990. évi LXIV. törvényt a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról;
- 1990. augusztus 9-én jelent meg a 21/1990. (VIII. 9.) BM rendelet az 1990. szeptember 30-ára kitűzött választás eljárási határidőinek, határnapjainak naptár szerinti megállapításáról;

[9] 1989. évi I. törvény 2. §.

- 23/1990. (VIII. 21.) BM rendelet a választási munkacsoportok feladatairól és a szavazatösszesítés rendjéről.

A fentiekből megállapítható, hogy a jogszabályok előkészítése és végrehajtásuk megszervezése egy helyen történt, a Választási Irodán. Az önkormányzati választás első fordulójára szeptember 30-án, második fordulójára október 14-én került sor.

Az önkormányzati választási törvénynek mind tartalmában, mind eljárási rendjében igazodnia kellett a helyi önkormányzati törvényhez, így az önkormányzati választások ismertetésére a helyi önkormányzatokra vonatkozó részben kerül sor.

1990 novemberében a washingtoni székhelyű International Foundation for Electoral Systems (IFES) vezetősége (F. Clifton White elnök, Richard W. Soudriette főtitkár, majd elnök és munkatársuk Christopher Siddall) azzal kereste meg Kara Pál helyettes államtitkárt, az OVB akkori titkárát a Belügyminisztériumban, hogy az 1990. évben megtartott választások demokratikus lebonyolítását, megszervezését nagyon nagyra értékelik, és az alapítványuk a Belügyminisztériummal, illetve a Választási Irodával közösen szeretne a következő évben egy nemzetközi szimpóziumot rendezni Budapesten.

A Választási Iroda vezetője és munkatársai aktív részvételével rendezték meg 1991. július 30-a és augusztus 2-a között a *Közép-Európai Választási Rendszerek Szimpóziumát* (Central European Electoral Systems Symposium) Budapesten, több mint húsz ország részvételével. A tanácskozáson sok hasznos információ hangzott el a világ különböző országainak választási rendszeréről.[10] A konferencia második napján Tóth Zoltánnak, a Választási Iroda vezetőjének elnökletével és budapesti székhellyel megalakult az Európai Választási Szakértők Egyesülete (Association of European Election Officials – ACEEEO)[11] azzal a célkitűzéssel, hogy figyelemmel kísérje a választási folyamatokat elsősorban a közép- és kelet-európai régióban. A szervezet ma is működik 23 ország részvételével, litván elnök (Laura Matjošaityté) és magyar főtitkár (Szolnoki Zsolt) vezetésével.

Ami a Választási Iroda státuszát illeti, a választások befejeztével többször felmerült a belügyi vezetés részéről a megszüntetés gondolata. A Választási Iroda vezetője 1991. február 3-án kapott megbízást a Belügyminisztérium információs rendszereinek áttekintésére és egységes koncepció létrehozására. A vizsgálat során kiderült, hogy indokolt a Választási Iroda tevékenységi körének bővítésével informatikai koordinációs jellegű főosztályt létrehozni.[12] A Belügyminisztérium átszervezése során, 1991 novemberében létrejött a Választási és Informatikai Főosztály Tóth Zoltán főosztályvezető vezetésével, amelynek létszáma 29 fő volt, ami magában foglalta a kis létszámú választási iroda kilenc státuszát is. A főosztály legfontosabb feladata a közigazgatási és a belügyi informatikai tevékenység összehangolása lett. Ennek érdekében számos konferenciát és szakmai értekezletet tartottak, amelyek résztvevői a köztársasági megbízottak hivatalának és az önkormányzatoknak a képviselői, valamint külföldi szakemberek voltak.

[10] A konferencia anyaga – angol nyelven – az alábbi linken olvasható: www.ifes.org/sites/default/files/r01656_0.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 04. 05.)

[11] Részletesen lásd: www.aceeeo.org/hu/ (A letöltés dátuma: 2019. 04. 05.)

[12] *Előterjesztés az államtitkári értekezlet részére a Belügyminisztérium információs rendszereinek összehangolt fejlesztéséről* (1991. május 21.). Budapest, Magyar Nemzeti Levéltár.

10.2. A társadalombiztosítási önkormányzatok 1993. évi választása, valamint az 1994. évi országgyűlési és helyi nemzeti-etnikai kisebbségi önkormányzati választások

(Pálffy Ilona)

A társadalombiztosítás pénzalapja 1989. január 1-jén – tehát még a Németh-kormány idején – vált le az állami költségvetésről, s ezzel egy időben jött létre a nyugdíj- és egészségbiztosítási ügyeket intéző Országos Társadalombiztosítási Főigazgatóság (a továbbiakban: OTF). Az Antall-kormány már elsősorban német, illetve francia példák alapján szervezte újjá a társadalombiztosítás rendszerét. Az első lépés az volt, hogy 1991-ben az Országgyűlés létrehozta az OTF 11 tagú felügyelőbizottságát, amelynek vezetőit a munkavállalók és a munkáltatók szervezeteinek képviselői delegálták. Ezt követően az volt a cél, hogy a korábbi monopolhelyzetű szakszervezeti konföderáció – a Szakszervezetek Országos Tanácsa (a továbbiakban: SZOT) – helyett valamennyi szakszervezet és a munkaadók által újonnan létrehozott szervezetek egyaránt helyet kaphassanak a két nagy társadalombiztosítási ellátás – a nyugdíj és az egészségügy – irányításában.

Az *Egészségbiztosítási Alap és a Nyugdíjbiztosítási Alap Önkormányzatának megválasztására* első ízben 1993. május 21-én került sor, majd a megválasztott önkormányzatok alapszabályait 1994-ben fogadta el az Országgyűlés. A választás a várakozásokkal ellentétben viszonylag magas, 38,8 %-os részvétel mellett zajlott. A májusi országos szavazás szabályai megegyeztek az országgyűlési választások szabályaival, így azon minden nagykorú magyar állampolgár részt vett függetlenül attól, hogy tagja volt-e valamely szakszervezetnek.

A választáson 7–7 szervezet indult, és a legtöbb mandátumot a Magyar Szakszervezetek Országos Szövetségez (a továbbiakban: MSZOSZ) vitte el. Az egészségbiztosítási önkormányzatba 15, a nyugdíjbiztosítási önkormányzatba 18 MSZOSZ-képviselő került be. A többi szakszervezet közül az Egészségbiztosítási Önkormányzatba a Munkástanács 4, az MSZOSZ 15, az Értelmiségi Szakszervezeti Tömörülés (a továbbiakban: ÉSZT) 2, a Közalkalmazottak, Pedagógusok és Egészségügyben Dolgozók Keresztényszociális Szakszervezeteinek Országos Szövetsége (a továbbiakban: KESZOSZ) 2, az Autonóm Szakszervezetek Szövetsége (AUTONOM) 1, a LIGA Szakszervezetek 4, a Szakszervezetek Együttműködési Fóruma (a továbbiakban: SZEF) 2 mandátumot nyert. A Nyugdíjbiztosítási Önkormányzatba a LIGA 3, a Munkástanács 3, az AUTONOM 1, az ÉSZT 2, az MSZOSZ 18, a KESZOSZ 2, a SZEF 3 mandátumot kapott. A szervezetek így megszerzett támogatottsági indexe alapján állt fel a 40–40 tagú Nyugdíjbiztosítási és Egészségbiztosítási Önkormányzat. Az önkormányzatok megalakulásával egy időben az egységes OTF is megszűnt, s megalakult a két utódszervezet, a Nyugdíj-biztosítási Főigazgatóság (NYUFIG) és az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP). A későbbiek folyamán a két szervezetbe 8–8 főt delegáltak a települési önkormányzatok képviselői is, s ezzel a két szervezet létszáma 48–48 főre gyarapodott.

A társadalombiztosítási képviselők 1993. évi választásáról az 1993. évi XII. törvény rendelkezett. A munkavállalók társadalombiztosítási képviselőinek megválasztása *egyfordulós, országos, listás jellegű és arányos választási rendszer* keretében történt. A választáson a munkavállalók érdekképviseleti szerveinek a törvényben meghatározott feltételeket teljesíteni tudó szövetségei vagy az e feltételek teljesítése céljából választási szövetségre lépő szakszervezetek állíthattak országos listákat. A választáson a Magyarországon tartózkodó, választójoggal rendelkező magyar állampolgárok vehettek részt. A választás lebonyolítása területi és a munkahelyi elv összekapcsolásával történt, vagyis a törvény meghatározott feltételek megléte esetén előírta a munkahelyi szavazókörök kialakítását, megteremtve a lehetőséget a munkahelyen történő szavazásnak is.

A tb-választásról szóló törvény is megőrizte a hagyományos és demokratikus választási alapelveket: a választójog általános és egyenlő, a szavazás közvetlen és titkos. A választójogból kizártak körét általános választójogi elvek alapján határozta meg. Figyelemre méltó garanciális elem, hogy *kizárólag a törvény alapján, bírósági ítélet alapozhatja meg a választójogból való kizárást.* A törvény biztosítja azoknak a nagykorú magyar állampolgároknak a választójogosultságát, akik Magyarország területén állandó, ennek hiányában ideiglenes lakóhellyel rendelkeznek, és az ország területén tartózkodnak.

Választási jogban eddig nem alkalmazott, új megoldás a választójog munkahelyen történő gyakorlásának lehetősége is. A választópolgár dönthetett úgy is, hogy munkahelyén kíván szavazni. Ebben az esetben az igazolás jogintézménye szolgált a névjegyzékből való törlésére és a munkahelyen létesített szavazókör névjegyzékébe való felvételre. A munkahelyen való szavazást a munkavállaló saját kezű aláírásával ellátott kérelemben kérhette. Amikor ötszáz ilyen kérés beérkezett, a munkáltató köteles volt indítványozni a jegyzőnek a munkahelyi szavazókör kijelölését. Amennyiben legalább kétszáz munkavállaló kívánt a munkahelyén szavazni, a munkáltató a jegyzőnél munkahelyi szavazókör kialakítását kezdeményezte.

A választás érvényes volt függetlenül attól, hogy a választáson mennyi választópolgár szavazott. A választópolgár a két biztosítási önkormányzat listáira külön-külön szavazólapon szavazott. A mandátumok megoszlását az elért szavazatok arányában kellett kiszámítani. A tb-önkormányzati választásokat is a Választási Iroda fogta össze, vezette és bonyolította le.

Még a rendszerváltás előtti utolsó Országgyűlés alkotta a Magyar Köztársaságban élő *nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviseletéről* szóló 1990. évi XVII. törvényt. A jogszabály a *kooptáláson alapuló modellt* akarta bevezetni, amelynek a lényege az, hogy az Országgyűlés az általános parlamenti választásoktól függetlenül választott volna kisebbségi képviselőket. Ez a koncepció azonban a kisebbségeket kizárta volna a választásból, és a parlamenti pártok gyakorolták volna helyettük ezt a jogosultságot. Az alkotmányos aggályok miatt az új parlament 1990. június 19-i ülésnapján három hónap elteltével hatályon kívül helyezte a törvényt.

Az akkor hatályos Alkotmány 68. § (3) bekezdése szerint a magyar államnak alkotmányos kötelezettsége biztosítani a Magyarországon élő nemzeti és nyelvi kisebbségek képviseletét az Országgyűlésben. Az Alkotmány azt is előírja, hogy e célból külön törvény elfogadása szükséges. Az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) is több ízben foglalkozott az Alkotmány előbb említett bekezdésével. 1991-ben benyújtott indítványban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérik az Alkotmánybíróságtól, mivel a kisebbségek képviselete sem az önkormányzatokban, sem az Országgyűlésben nem biztosított. A 35/1992. (VI. 10.) AB határozatban az AB emlékeztetett az Alkotmány azon rendelkezésére, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezők, kimondta, hogy a képviselet szükséges feltétele annak, hogy ezt a szerepet betölthessék. A bíróság felhívta az Országgyűlést, hogy 1992. december 1-ig pótolja a hiányosságot.

Miután a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló, 1993. július 7-én elfogadott LXXVII. törvény[13] nem rendezte egyértelműen a kisebbségek parlamenti képviseletének helyzetét, a politikai pártok – különösen az ellenzék – és a nemzeti és etnikai kisebbségek egyre sürgetőbben vetették fel a kisebbségi képviselet választásáról szóló törvény elkészítését. 1993 szeptemberében a kormány kisebbségi ügyekért felelős politikai államtitkárának kezdeményezésére – a Választási Iroda munkatársainak aktív közreműködésével – elkészült és a parlament elé került egy javaslat a választójogi törvény módosítására. A javaslat lényegi elemei a következőkben foglalhatók össze:

- kétszavazatos rendszer bevezetésére került volna sor, amelynek értelmében a választópolgárok a többi szavazólappal együtt automatikusan, előzetes kérés nélkül megkapták volna a kisebbségi szavazólapot is. A választópolgárok szavazhattak volna az egyéni jelöltre, és el kellett volna dönteniük, hogy párt- vagy kisebbségi listára adják le voksukat;
- háromezer szavazattal lehetett volna mandátumot szerezni;
- a Parlamentbe bekerülő kisebbségi képviselők számának pedig nem határoztak meg felső határt.

Különböző módosító javaslatok születtek: az MSZP részéről Tabajdi Csaba képviselő nyújtott be javaslatot, amely a kormány tervezetében szereplő háromezer szavazattal szemben elegendőnek találta volna, ha egy kisebbség ezer szavazatot ér el. A Választási Iroda a Belügyminisztérium vezetőinek kíséretében részt vett valamennyi egyeztetésen úgy a pártokkal, mint a kisebbségekkel. Szintén ott voltak a különböző bizottsági üléseken, ahol komoly politikai és szakmai vita zajlott. A javaslat heves viták után végül az *1993. december 21-i szavazáson nem kapott kétharmados többséget.*

A korábban hivatkozott miniszteri értekezlet emlékeztetője tartalmazta azt, hogy foglalkozni kell a külföldön tartózkodók szavazati jogának biztosításával. A Választási Iroda munkatársai a Külügyminisztérium munkatársaival karöltve készítettek egy tervezetet, amely szerint a nagykövetségeken, követségeken kellene biztosítani a szavazási lehetőséget annak, aki ezzel a jogával élni kívánna. A tervezet hasonló sorsra jutott, mint a kisebbségek országgyűlési képviseletéről szóló koncepció: 1993 decemberében szintén nem kapta meg a szükséges kétharmados szavazati többséget.

A Magyar Köztársaság elnöke *az országgyűlési képviselők 1994. évi választásának* első fordulóját 1994. május 8-ára tűzte ki. A második forduló kitűzése az Országos Választási Bizottság feladata volt. Hosszas politikai és szakmai vita után szoros szavazati eredménnyel a második forduló napját 1994. május 29-ben állapította meg az OVB.

Országos listát 15 párt állított 1820 jelölttel. A fővárosi és megyei (területi) listák száma: 259 volt, a listákon 4432 jelölt indult. A 176 országgyűlési egyéni választókerületben 1879 jelölt került nyilvántartásba.

A választás első fordulóján a 7 959 ezer választópolgár 68,92%-a, szavazott, a második fordulón a részvételi arány 55,11%-os volt. Összehasonlításképpen az 1990-es adatok a következők: 7 824 ezer választópolgár, első forduló 65,10%; második forduló 45,54%.

[13] Részletesebb elemzését lásd: TÓTH Zoltán (1993): Nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselete. *Magyar Közigazgatás,* 43. évf. 8. sz. 458–465.

1. táblázat

Az elnyert mandátumok megoszlása pártok szerint 1994-ben

	Mandátum	Egyéni vk.	Területi lista	Országos lista	%
MSZP	209	149	53	7	54,14
SZDSZ	69	17	28	25	17,88
MDF	38	4	18	15	9,84
FKgP	26	1	14	11	6,74
KDNP	22	3	5	14	5,70
FIDESZ	20	–	7	1	5,18
Agrárszövetség	1	1	–	1	0,26
Közös jelölt	1	–	–	1	0,26

Forrás: a szerző gyűjtése

Az országgyűlési képviselői választást követően azonnal el kellett kezdeni az önkormányzati választási törvény módosítását. Miután az önkormányzati törvényt is módosították, azzal összhangban kellett dolgozni a választási eljárási törvényen is.

Éjszakába nyúlóan folytak az egyeztetések a pártok, majd a kisebbségi szervezetek képviselőivel. Az egyeztetések után kodifikálták, újra bemutatták az elkészített szöveget, majd újabb módosítások következtek. A megegyezés következményeként egy bonyolult önkormányzati választási rendszert alakítottak ki, amelyet még az országgyűlési bizottságoknak is el kellett magyarázni.

A tízezer vagy ennél kevesebb lakosú településeken (2985 település) kislistás választási rendszerben választották a képviselőket. A képviselők számát – a település nagyságától függően – a törvény (Övjt.) állapította meg.

A tízezernél több lakosú településeken (162 település) és a főváros kerületeiben a képviselőket vegyes választási rendszerben választották. Itt a képviselők egy részét egyéni választókerületben választották, másik részük pedig kompenzációs listáról jutott mandátumhoz. A kompenzációs lista a település egyéni választókerületeiből összesített töredékszavaztok arányában kapott mandátumot. Töredékszavazatnak minősült az egyéni választókerületben a jelölő szervezet jelöltjére leadott olyan szavazat, amellyel nem szereztek mandátumot. A fővárosi közgyűlés tagjainak számát a törvény határozta meg 66 főben, választásuk listáról történt.

Hosszas vita után alakultak ki a megyei közgyűlés választásáról szóló szabályok. A parlamenti pártok tartottak attól, hogy a kis településeken inkább a függetlenekre szavaznak a választópolgárok, így kétfajta listát állított fel a törvény: egyet a tízezernél kevesebb lakosú településen lakók számára, egyet pedig a tízezernél több lakosú települések számára. Még egy különleges korlátozást is bevezettek – szintén politikai szempontok figyelembevételével: a megyei jogú városok nem szavazhattak a megyei közgyűlés tagjaira. A polgármestert és a főpolgármestert közvetlenül választották.

A szabályoknak megfelelően:

- tízezer vagy annál kevesebb lakosú településen egy kislistás, egy polgármesteri, egy megyei listás és egy helyi kisebbségi önkormányzati listás szavazólapot kaptak a választópolgárok;

- tízezernél több lakosú településen egy egyéni választókerületi, egy polgármesteri, egy megyei listás és egy helyi kisebbségi önkormányzati szavazólapot kaptak a választópolgárok;
- a fővárosban egy egyéni választókerületi, egy polgármesteri, egy főpolgármesteri, egy fővárosi listás és a helyi kisebbségi önkormányzati választásra szóló szavazólapot kaptak a választópolgárok.

Elég bonyolultan alakultak a jelölési szabályok is. Jelölni ajánlóíven vagy titkos ajánlással lehetett. A jelölteknek a település nagyságától függően kellett meghatározott százaléknyi ajánlást összegyűjteni. 1994. december 11-én közel 3200 településen választottak polgármestert és önkormányzati képviselőket. Valamennyi településen választottak közvetlenül polgármestert – a fővárosban főpolgármestert – és önkormányzati képviselő-testületet. Közvetlenül választották a megyei közgyűlések, illetve a fővárosi közgyűlés tagjait is. Továbbá 650 településen került sor kisebbségi önkormányzati választásra is.

1994. évi önkormányzati választások alkalmával először nyílt lehetőség közvetlen helyi kisebbségi önkormányzati választás kitűzésére valamennyi nemzeti és etnikai kisebbségek által lakott településen. A választást a következő kisebbségek kezdeményezhették: bolgár, cigány, görög, horvát, lengyel, német, örmény, román, ruszin, szerb, szlovák, szlovén, ukrán.

A közvetlen helyi kisebbségi önkormányzati választás kitűzését írásban kellett kezdeményezni a települési önkormányzati választás kitűzését követő tíz napon belül a helyi választási bizottságnál. A választás kitűzésének feltétele az volt, hogy azt a településen élő, magát azonos kisebbséghez tartozónak valló legalább öt személy kezdeményezze. A kisebbségi önkormányzati választás kezdeményezéséről szóló tájékoztatót a Választási Iroda mind a 13 nyelvre lefordíttatta és úgy juttatta el a kisebbségekhez.

Az 1994. december 14-én megtartott választáson a választópolgárok száma összesen: 8 043 430 fő volt. A tízezer lakos alatti települések választópolgárainak száma: 3 196 562, a tízezer lakos feletti településeken: 4 846 868. A megalakítható önkormányzatok száma összesen: 3147. A választási részvétel: 43,44%. A törvény alapján megválasztható tisztségviselők és képviselők száma (kisebbségi önkormányzati képviselők is: 2936 fő) 31 960. A jelöltek száma összesen: 95 747.

11. fejezet
Az állampolgársághoz és az anyakönyvezéshez kapcsolódó központi igazgatás

Ugróczky Mária

11.1. Az állampolgársággal kapcsolatos tevékenység

Az állampolgárság jogi kötelék egy állam és egy természetes személy között. Az állampolgárság elsődlegesen az ember státusa, amely egyidejűleg jogviszonyt keletkeztet az állam és az egyén között. A jogviszony tartalmát az állam alkotmányába – alaptörvényébe – foglalt emberi és *állampolgári jogok és kötelezettségek* teszik ki. Az állampolgársági törvények meghatározzák, hogy az állam kit tekint állampolgárának, rendelkeznek az állampolgárság keletkezésének, megszerzésének és megszűnésének feltételeiről, szabályozzák az eljárási kérdéseket. Az állampolgársági jogalkotás az állam belső ügye, az állami szuverenitás kifejeződése. Vannak azonban olyan jogelvek, amelyeknek a jogalkotásban való érvényesítését a nemzetközi dokumentumok elvárásként támasztják az államokkal szemben. Idesorolható például az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatában kimondott azon tilalom, hogy az állam nem foszthatja meg önkényesen az állampolgárát e státusától vagy az állampolgársága megváltoztatásának jogától.

Első állampolgársági törvényünk a magyar állampolgárság megszerzéséről és elvesztéséről szóló 1879. évi L. törvény volt, amely 1880. január 8-án lépett hatályba. Az állampolgárság jogintézménye ekkortól vált részévé a magyar jognak. A törvény a vérségi köteléken – *ius sanguinis* – alapuló leszármazást tekintette irányadónak az állampolgárság keletkezése tekintetében, kisegítő elvként alkalmazta a területen való születés *(ius soli)* elvét. Állampolgárságszerzési jogcím volt a törvényesítés, a házasságkötés és a honosítás. A magyar állampolgárság megszűnhetett elbocsátással, távolléttel, házasságkötés és törvényesítés által, végül hatósági határozattal. Az 1879. évi L. törvényt a magyar állampolgárságról szóló 1948. évi LX. törvény követte, a harmadikként megalkotott törvény az állampolgárságról szóló 1957. évi V. törvény volt.

A 20. századi európai történelem eseményei – és ehhez kapcsolódóan a nagyhatalmak által elhatározott nemzetközi szerződések – alapvetően befolyásolták a magyar állampolgárok státusát. Az első világháborút követően széthullott Magyar Királyságtól a trianoni békediktátummal elcsatolt területeken lakó több mint tízmillió magyar állampolgár veszítette el magyar állampolgárságát, és vált az utódállamok állampolgárává.[1] A második

[1] A Nagy-Trianon palotában 1920. június 4-én kötött szerződés 1921. július 26-án lépett hatályba, kihirdetése az 1921. évi XXXIII. törvénycikkben történt meg.

világháborút követően az állam rákényszerült a magyar–csehszlovák, majd a magyar–román lakosságcseréről szóló egyezmény megkötésére, amelyek további tízezreket kényszerítettek szülőföldjük elhagyására. Az 1947. évi párizsi békeszerződés alapján újabb három elcsatolt, magyar nemzetiségűek lakta község lakossága veszítette el a magyar állampolgárságát. Ezek a körülmények alapvetően befolyásolták az állampolgársági jogalkotást és jogalkalmazást.

A rendszerváltozás utáni országgyűlési képviselői választásokat megelőzően a régi Országgyűlés március 16-i hatállyal kimondta a feloszlatását. Két nappal előbb, 1990. március 14-i ülésén az Országgyűlés elfogadta a magyar állampolgárságtól megfosztó határozatok hatályának megszüntetéséről szóló 1990. évi XXVII. törvényt. A törvényjavaslat képviselői indítványra került az Országgyűlés napirendjére. A megfosztó határozatok hatályának megszüntetését az 1947–1981 között hozott határozatokra mondták ki.

A megfosztás jogintézménye az első állampolgársági törvényt módosító 1939. évi XIII. törvénnyel került be a magyar jogba. Az 1948-ban és 1957-ben megalkotott állampolgársági törvények fenntartották a megfosztás jogintézményét. 1947 és 1953 között közel 1500 főt fosztottak meg magyar állampolgárságától, 1957 és 1981 között 203 főt.

Az 1990. évi XXVII. törvény igen ellentmondásos jogszabály volt, számtalan jogalkalmazási probléma előidézője. Rendelkezései szerint a megfosztást kimondó határozatok a törvény kihirdetésének napjával, 1990. április 5-ével hatályukat vesztették, ugyanakkor az érintettek állampolgársága *ipso iure* nem állt helyre. Egy képviselői indítvány alapján az Országgyűlés ezt a törvényt a megalkotását követő napon, 1990. március 15-i ülésén elfogadott újabb törvénnyel módosította. A módosítás egy kiegészítést tartalmazott, amely szerint a megfosztásuk óta elhunyt személyekre vonatkozó határozatok semmisek, úgy kell tekinteni, hogy ezek a személyek a jogfosztó intézkedések következtében a magyar állampolgárságukat nem veszítették el (a haláleset ezzel mint állampolgárságot keletkeztető tény került be a magyar jogba). A törvény alapján lefolytatott eljárásokkal kapcsolatban semmiféle részletszabály megalkotására nem került sor, a joggyakorlat az 1957-ben meghozott állampolgársági rendelkezések analóg alkalmazásával próbálta meg kezelni – a jogalkotói akarat tiszteletben tartásával – az eléje került eseteket. A törvényt az 1993. évi állampolgársági törvény helyezte hatályon kívül, biztosítva az élők számára a nyilatkozattétel lehetőségét.

Az 1990-es évek eleje az állampolgársági jogalkotás jelentős időszakának tekinthető. A rendszerváltozást követően az állampolgárságról való közgondolkodás átalakult, és ezt tükrözi a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény, amely a negyedik az állampolgárság kérdéskörét átfogóan szabályozó törvényeink sorában. Az állampolgársági törvény a kétharmados törvények csoportjába tartozott, ezért a Belügyminisztérium a törvényjavaslat előkészítésének időszakában hatpárti politikai egyeztető tárgyalásokat kezdeményezett, amelyeket 1992. szeptember 9-én, illetőleg szeptember 18-án tartottak meg. Az egyeztető tárgyalások biztató eredménnyel zárultak, a parlamenti pártok a kodifikáció fő kérdéseiben előzetesen egyetértettek. A kormány az állampolgársági törvény javaslatával egyidejűleg az Országgyűlés elé beterjesztette az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés *l)* pontjának módosítására vonatkozó törvényjavaslatot, amely arra irányult, hogy az államfő jogkörében csak az állampolgárság megszerzésével, illetve megszüntetésével kapcsolatos tényleges döntések maradjanak.

Az Alkotmány módosítására irányuló törvényjavaslat, feltehetőleg az Országgyűlés apparátusában keletkezett adminisztrációs zavar folytán, nem lett tárgysorozatba véve,

ez az állampolgársági törvényre vonatkozó törvényjavaslatot tárgyaló plenáris ülés előkészítése során derült ki. Ezért a belügyminisztériumi apparátusnak az állampolgársági fórumrendszerre vonatkozó törvényhelyeket át kellett dolgoznia; a törvényjavaslat belső koherenciája a képviselők módosító indítványaival állt helyre. Maradt tehát az a szabályozás, hogy az elnök döntési jogköre valamennyi állampolgársági ügytípusra kiterjed.

A törvénytervezet előkészítése során a belügyminisztériumi és a más minisztériumokkal folytatott szakmai egyeztetéseken fontos előkérdések merültek fel, amelyek közül itt néhányat ismertetünk.

A honosítás, visszahonosítás törvényi feltétele legyen-e, hogy a kérelmező letelepedett – abban az időben bevándorolt – státussal rendelkezzen Magyarországon?

A törvénytervezet előkészítése során egyetértés volt abban, hogy az legyen honosítható, visszahonosítható, akinek a lakóhelye Magyarországon van, illetve akit a magyar hatóságok menekültként elismertek. Az állampolgárságról való európai gondolkodásban meghatározó szerepet játszott abban az időben az úgynevezett Nottebohm-ügy;[2] az országhoz való kötődést az ország területén való állandó lakóhellyel látták megvalósultnak. Ma már látható, nem biztos, hogy ez volt a legjobb szabályozás. Az országhoz, nemzethez való kötődésnek vannak más aspektusai is a lakóhely megválasztásán kívül. Több európai állam törvénye tartalmazott olyan rendelkezést, amely a legfőbb döntéshozónak (például a spanyol királynak, a francia köztársasági elnöknek) lehetőséget adott kivételes esetben az ország területén lakóhellyel nem rendelkező személyek részére állampolgárság adományozására, kedvezményes honosításra.[3] Ezeket példaként figyelembe lehetett volna venni. Az 1993. október 1-jén hatályba lépett Ápt. rendelkezése szerint a bevándorolt státus megszerzése alól még a köztársasági elnök sem adhatott felmentést. A szélesebb hatáskör gyakorlásával a határokon kívül élő volt magyar állampolgárok – köztük több jeles tudós, író, közéleti személy – visszahonosítását meg lehetett volna oldani anélkül, hogy az évtizedeken át megszokott lakóhelyük elhagyását vártuk volna el tőlük.

Mennyi legyen a bevándorolt státus megszerzését követő integrációs (várakozási) idő, amelynek leteltét követően a személy benyújthatja honosítási vagy visszahonosítási kérelmét?

Ezzel kapcsolatban kérdésként merült fel, hogy hány évben célszerű megállapítani az integrációs idő alapesetét. Egy a világ másik feléről érkezett embernek mennyi időre van szüksége

[2] A Hágai Nemzetközi Bíróság irányadónak tekintett ítélete (1951–1956) a Liechtenstein és Guatemala közötti vitában. A Guatemalában élő Nottebohm német üzletember 1939-ben liechtensteini állampolgárságot szerzett. A második világháború idején Guatemala a vagyonát lefoglalta, őt magát az Egyesült Államokba internálta. A háború után Liechtenstein kárpótlást követelt állampolgárának. A bíróság nem ismerte el annak az államnak a diplomáciai védelem nyújtásához való jogát, amelynek Nottebohm jogilag állampolgára volt ugyan, tényleges kapcsolata azonban az állammal hiányzott (effektivitás elve).

[3] A francia szabályozás például lehetővé tette, hogy azok a francia állampolgársággal nem rendelkező személyek, akik sokat tettek Franciaország dicsőségéért (rayonnement), kivételes méltányosságból megkaphassák a francia állampolgárságot.

ahhoz, hogy beágyazódjék a magyar társadalomba, elsajátítsa nyelvünket, az állampolgársági eskü letételekor kimondja: „esküszöm, hogy Magyarországot hazámnak tekintem". Az európai államokban eltérő időtartamokban állapították meg az integrációs időt, például Franciaországban öt évet, Németországban, Olaszországban, Ausztriában tíz évet, Svájcban tizenkét évet kellett várakoznia a letelepedett külföldinek ahhoz, hogy a honosítási kérelmét benyújthassa. A törvénytervezetbe végül nyolc év várakozási idő került be. Rövidebb időt volt indokolt megállapítani annak, aki élethelyzete, családi körülményei folytán a személyes kapcsolatokat nélkülöző külföldinél várhatóan gyorsabban képes a beilleszkedésre. A törvényjavaslat három, illetve egy év várakozási időt írt elő a honosítási kérelem benyújtása előtt. Utóbbi csoportba tartozott az a magát magyar nemzetiségűnek valló nem magyar állampolgár, aki a kérelem előterjesztésekor legalább egy éve Magyarországon lakott, és felmenője magyar állampolgár volt.

Indokolt-e vizsgához kötni a honosíthatóságot, és a vizsga csak a magyar nyelv ismeretéhez legyen-e kötve, vagy a jelöltnek a magyarság ismeretének bizonyos szintjéről is számot kelljen adnia?

Abban kezdettől fogva egyetértés volt a törvénytervezet előkészítése során, hogy célszerű a magyar nyelv valamilyen szintű ismeretéhez kötni a honosítás útján szerzett állampolgárságot. A nyelvismeret, illetve az alapvető társadalomismeret számonkérése különböző államok állampolgársági törvényeiben is szerepelt (például Franciaországban a megyei közigazgatási hivatalban lefolytatott úgynevezett asszimilációs elbeszélgetésen győződtek meg a bevándoroltak beilleszkedésének fokáról, az USA-ban az alkotmány ismeretét kérték számon az állampolgárságért folyamodóktól). A vizsga új jogintézményként került be a magyar jogba.

Az állampolgárság megszüntetésére milyen feltételek vonatkozzanak az egyén és az állam oldaláról?

A magyar szabályozás 1993 előtt az állam és polgára közötti kapcsolatban az előbbit tekintette a jogviszony urának, ezért az állam részéről nem merült fel kétely abban a vonatkozásban, hogy joga van a neki nem konveniáló polgárait állampolgárságuktól megfosztani, illetve dönteni arról, hogy engedélyezi-e részükre a magyar állampolgárság megszüntetését. Az új törvény előkészítése során teljes egyetértés volt abban, hogy ezt a típusú szabályozást meg kell változtatni, a megfosztást és az államfő által engedélyezett elbocsátást ki kell iktatni a jogrendszerből. A törvénytervezet az állampolgárságról való lemondásról rendelkezett, amelyet – a törvényi feltételek megléte esetén – a döntéshozó köteles tudomásul venni. Az állampolgárság megszűnésének másik módja az állampolgárság visszavonása azoktól, akik azt csalárd módon, a jogszabályok megszegésével, a hatóságok megtévesztésével szerezték meg.

Milyen élethelyzetekre indokolt a nyilatkozattal való állampolgárság-szerzést kiterjeszteni, amely lényegesen kedvezményesebb eljárás, mint a honosítás és a visszahonosítás?

A törvénytervezetben új elemként jelent meg a nyilatkozattétellel való állampolgárság-szerzés. Ez a jogintézmény szinte minden európai ország állampolgársági törvényében szerepelt valamilyen formában.[4] Lényegében arról van szó, hogy a jogalkotó kiemel az egyébként a honosítás vagy visszahonosítás alá tartozó személyek csoportjába tartozók közül bizonyos élethelyzetben lévő embereket, és részükre méltányolható okból nyilatkozat tételével teszi lehetővé az állampolgárság megszerzését. Nyilatkozattételnél a törvényben meghatározott feltételek megléte esetén az eljáró szervnek nincs mérlegelési joga az állampolgárság odaítélését illetően, az állampolgárságot a nyilatkozó fél a törvény erejénél fogva a nyilatkozat napjára visszamenőleges hatállyal megszerzi. A törvényi feltételek meglétét természetesen vizsgálni kell, ha ezek nem állnak fenn, erről az állampolgársági szerv határozatot hoz, amely bíróság előtt megtámadható. A törvényi feltételek között nem szerepel a nyelvtudás, a büntetlenség vagy más, a honosítás, visszahonosítás esetében megkívánt feltétel. Nyilatkozattal szerezhették vissza állampolgárságukat a megfosztottak; a Németországba való áttelepítésre kötelezettek, végül, akik az elbocsátottak meghatározott csoportjába tartoztak.[5]

Biztosítható-e jogorvoslat a honosítási, visszahonosítási ügyekben?

Marginálisan felvetődött már az törvény előkészítése során, hogy indokolt-e a köztársasági elnök által elutasított honosítási, visszahonosítási kérelmek esetében az elutasító határozat ellen jogorvoslat biztosítása. A törvény előkészítésében részt vevők többségének az volt az álláspontja, hogy az Alkotmány csak az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett sérelmek esetében garantálja a jogorvoslati jogot. A külföldi állampolgárnak nem alanyi joga a magyar állampolgársághoz való jog, ezért az, hogy a köztársasági elnök döntése ellen nem lehet bírósághoz fordulni, nem sérti a jogállamiságot. A törvénytervezet ennek megfelelően nem rendelkezett a két jogintézmény esetében a jogorvoslatról.

Az állampolgárságról szóló T/8306 törvényjavaslat általános vitája az 1993. március 2-i plenáris ülésen kezdődött meg. A törvényjavaslatot előzőleg három parlamenti bizottság tárgyalta, az alkotmányügyi, törvény-előkészítő és igazságügyi bizottság, az önkormányzati, közigazgatási, belbiztonsági és rendőrségi bizottság, valamint az emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság. Mindhárom bizottság támogatta a törvényjavaslat általános vitára bocsátását. A frakciók vezérszónokai jelezték, hogy a törvényjavaslattal koncepcionálisan, annak főbb pontjait illetően egyetértenek. Már a bizottsági üléseken is felmerült, hogy az állampolgársági törvényre vonatkozó javaslatot együtt kellene tárgyalni a bevándorlást szabályozó törvényjavaslattal, mivel a két jogszabály szorosan összefügg. Miután az állampolgársági törvényre vonatkozó törvényjavaslat a honosítást, visszahonosítást magyarországi lakóhelyhez kötötte, abban az időben joggal vetődött fel az idegenrendészeti törvénnyel való szoros összefüggése. A képviselői felvetések – ez már a részletes vita idejére esett – azzal

[4] Ausztria állampolgársági törvénye például tartalmazott egy olyan megoldást, hogy az a külföldi állampolgár, akit osztrák egyetem rendes tanárává kineveztek, meghatározott idő eltelte után nyilatkozattal szerezhette meg az osztrák állampolgárságot.

[5] A nyilatkozattal megszerezhető állampolgárság törvényi esetköre az Ápt. módosításai során bővült.

oldódtak meg, hogy az új idegenrendészeti törvény megalkotására irányuló törvényjavaslat tárgyalása „beérte" az állampolgársági törvényre vonatkozó törvényjavaslatot. Az Országgyűlés szeptember 14-én elfogadta a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvényt. Az állampolgársági törvényre vonatkozó törvényjavaslat részletes vitájának megkezdésére 1993. május 4-én került sor. A plénum közel hatvan módosító javaslat elfogadásáról, illetve elutasításáról szavazott. A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvényt az Országgyűlés az 1993. június 1-jei ülésén fogadta el, a törvény 1993. október 1-jén lépett hatályba.

Az állampolgársági tárgyú jogalkotást érinti, hogy *megkezdődött a kettős állampolgárság kiküszöböléséről szóló egyezmények megszüntetése.* Ez jelentős lépés volt abban a vonatkozásban, hogy az állam visszalépjen az egyén státusába való nem szükséges beavatkozástól. A magyar jog – ezeket az egyezményeket kivéve – mindig tolerálta, ha a magyar állampolgárok egy másik állampolgársággal (kettős vagy többes állampolgárság) rendelkeztek, azonban kikötötte, hogy azt a többes állampolgárt, akinek az egyik állampolgársága a magyar, a magyar hatóságok magyar állampolgárnak tekintik. Többes állampolgárság többféle okból is létrejöhet, például születéssel, amennyiben a gyermek apja és anyja különböző államok állampolgára, és mindkét államban a *ius sanguinis* alapján, azaz vérségi alapon öröklődik az állampolgárság. Az említett egyezmények a hatálybalépésükkor kettős állampolgársággal rendelkező személyeket kötelezték arra, hogy meghatározott időn belül nyilatkozzanak valamelyik állampolgárságuk fenntartásáról. Aki ezt nem tette meg, a határidő lejártával lakóhelyének állampolgárságát tartotta meg, és a másik állampolgárságát egyidejűleg elveszítette.

Az egyezmények 1990 és 1994 között különböző okokból megszűntek, vagy azért, mert azt valamelyik fél felmondta, vagy a szerződő államok valamelyikének (Szovjetunió, Német Demokratikus Köztársaság, Csehszlovákia) megszűnése miatt.

Az állampolgársági kérelmeket a rendszerváltozást megelőzően az Országos Rendőrfőkapitányság Igazgatásrendészeti Csoportfőnöksége Rendészeti Osztályának Személyi igazolvány és Állampolgársági Alosztálya intézte, amelynek feladatkörébe tartozott a névváltoztatási ügyek intézése is. Az alosztály létszáma 9 fő volt. 1989. június 20-án a BM Közigazgatási Főcsoportfőnökség Igazgatásrendészeti Osztályához került át a két ügykör. A rendszerváltozást követően a feladatkör a meglévő létszám átszervezésével 1990. szeptember 15-ével bekerült a Belügyminisztériumba.

Kezdetben a Hatósági Főosztályon belül létrehozott Állampolgársági és Névváltoztatási Osztály intézte az állampolgársági ügyeket. A legközelebbi átszervezésre 1993-ban került sor, amikor létrehozták az Állampolgársági Főosztályt, amely ebben a szervezeti formában működött egészen 1999. december 31-éig, amikor is a jogterület a Belügyminisztériumból átkerült az újonnan szervezett Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalhoz.

Az állampolgársági kérelmeknek három fő típusa van: az állampolgárság megszerzésére irányuló beadványok (a honosítási, visszahonosítási kérelem, a nyilatkozat, az állampolgárság visszaállítására irányuló kérelem);[6] az állampolgárság megszüntetésével kapcsolatos ügyek (idetartozik az állampolgárságról való lemondás és az állampolgárság visszavonása); végül az állampolgárság-megállapítási eljárás lefolytatására irányuló beadvány. Az állampolgársági ügyekben főszabályként a köztársasági elnök dönt, az állampolgárság megállapítására

[6] Utóbbi jogcím 2001 óta került be az állampolgársági törvénybe.

irányuló eljárásokban azonban az állampolgársági bizonyítványt, illetve a megkereső szerv részére az értesítést az állampolgársági szerv adja ki. Az Állampolgársági Főosztály feladata volt a köztársasági elnöki döntések előkészítése. A köztársasági elnöknek a belügyminiszter tett javaslatot az egyes kérelmek teljesítésére vagy elutasítására. Az elnöki aláírást követően a belügyminiszter ellenjegyezte az elnöki döntést, amellyel átvette a köztársasági elnöktől a döntéseit illető politikai felelősséget.

Mint azt az 1990-ben a BM-ben létrehozott osztály létszáma is mutatja, az állampolgársági kérelmek száma alacsony volt a rendszerváltozást megelőző évtizedekben. Az Országgyűlés plenáris ülésén is elhangzottaknak megfelelően 1957 és 1980 között évente átlagosan 400–500 között volt a benyújtott állampolgársági kérelmek száma. Az 1957. évi V. törvény nem tartalmazott ügyintézési határidőket, a kérelmeket hosszú hónapokon, esetleg éveken keresztül intézték. A korhoz hozzátartozott az ország bezártsága, nagyon nehezen lehetett külföldről iratokat beszerezni (például Romániából 6–12 hónap alatt érkeztek meg az anyakönyvi kivonatok, ha megérkeztek, a harmadik országok okiratait a konzulok gyakran ennél hosszabb idő alatt tudták beszerezni, vagy az iratok beszerezhetetlenek voltak). Az is lassította az ügyintézést, hogy a törvény nem támasztott konkrét feltételeket a döntések meghozatalához. Az 1957. évi V. törvény 7. §-ának egyik fordulata szerint: „Tekintet nélkül arra, hogy Magyarország területén lakik-e vagy itt kíván-e letelepedni, kérelmére honosítható az, aki [...]" Hogyan volt bizonyítható, hogy az itt letelepedni kívánó személy valóban le fog telepedni? Az állampolgársági szervnek igazolnia kellett minden ügyben, hogy a honosítási vagy az elbocsátási kérelem teljesítésére megalapozottan tesz javaslatot az Elnöki Tanácsnak, különös tekintettel az állam biztonságára.

Az 1980-as évek elejétől évről évre *emelkedett* az elcsatolt területekről, elsősorban a Romániából *Magyarországra áttelepülők száma.* Az idegenrendészettel kapcsolatos helyzet, ha lehet ezt mondani, egy jó ideig rejtve tartotta, hogy ténylegesen mennyire lehet becsülni azoknak a nem magyar állampolgároknak a számát, aki előbb vagy utóbb magyar állampolgárságért folyamodnak. A rendszerváltozás felgyorsította ezeket a szándékokat, és már 1989-től ugrásszerűen megemelkedett az állampolgársági – ezen belül a honosítási – ügyek száma; 1990-ben már megközelítette a 13 ezret. Ezt követően ez a szám egyre emelkedett összefüggésben azzal is, hogy ebben az időben az idegenrendészeti szervek már évente kétszer-háromszor annyi külföldit „engedtek be" az országba, mint annak előtte.

Az állampolgársági szervnél többezres nagyságrendű elintézetlen ügy gyülemlett fel. A Belügyminisztérium vezetése érzékelte az ügyintézési gondokat, és már 1992-ben a létszám jelentős növeléséről döntött. Ez indokolta 1993-ban az önálló főosztály létrehozatalát, ahol a munkatársak száma közel hetven fő volt. A létszámnövelés azonban csak később éreztette a hatását. Egy szakirányú felsőfokú végzettséggel (jogi egyetem, államigazgatási főiskola, rendőrtiszti főiskola) rendelkező ügyintéző belső képzése egy-másfél év után eredményezi azt, hogy az ügyintéző önállóan és flottul legyen képes minden típusú ügyet áttekinteni, és a kérelem teljesítésére vagy elutasítására megalapozott javaslatot tenni.

Az idő már az állampolgársági kérelmek beiktatásánál is fontos tényező volt. Az akkori mérések szerint egy kérelem iktatása 15–20 percig, esetenként ennél hosszabb ideig tartott. Az állampolgársági ügyekben alapvető jelentősége van a leszármazási láncnak, ezért minden kérelem iktatását előzménykereséssel kell kezdeni. A Belügyminisztériumnak volt egy 1933 óta rendszeresen vezetett – a megelőző időkről is adatokat tartalmazó – kartotékrendszere, amely valamennyi iktatott ügy esetében tartalmazta az ügyszámot, a kérelmezők legfontosabb

személyes adatait, a családjogilag összefüggő kérelmek ügyszámait és a meghozott döntést. Ez a rendszer tette lehetővé, hogy valamennyi kérelmező státusa a területváltozások, a német nemzetiségűek áttelepítése, a megfosztások, azok időnkénti annullálása és egyéb figyelembe veendő körülmények dacára biztonságosan megállapítható legyen. A kartonrendszert az 1990-es évek közepén digitalizálták, és ettől kezdve az előzménykeresés jelentősen felgyorsult. Fontos momentum volt az ügykezelés modernizálása területén a vonalkódos iktatás és ügyiratkezelés bevezetése. Ennek a rendszernek egy változatát láttuk 1994 elején működni a francia állampolgársági hivatalban, Nantes-ban. A Belügyminisztérium vezetése a megfelelő anyagi ráfordításokat biztosította, és megkezdődött az új ügykezelési rendszer kifejlesztése, amely 1995-ben kezdett el működni. A rendszer továbbfejlesztésével a későbbi években lehetővé vált egy elektronikus ügymenetsegítő, döntés-előkészítő rendszer bevezetése az állampolgársági ügyintézésben.

11.2. Az anyakönyvi igazgatás ügyei

Az *anyakönyvi nyilvántartás* személyi alapnyilvántartás, amely a természetes személyek személyállapotát meghatározó azon eseményeket és adatokat tarja nyilván, amelyekhez személyi és vagyoni joghatások fűződnek. A születés, házasságkötés, bejegyzett élettársi kapcsolat és haláleset – a továbbiakban együtt: anyakönyvi események – adatait 2014. július 1. előtt az erre rendszeresített papíralapú anyakönyvekbe jegyezték be,[7] a jelzett dátumot követően központi elektronikus adatbázisba rögzítik az adatbejegyzésre hatáskörrel bíró közigazgatási szervek. Az anyakönyvi nyilvántartás hatósági nyilvántartás, amely – az ellenkező bizonyításáig – közhitelűen tanúsítja a benne szereplő adatokat és azok változásait.

Magyarországon az állami anyakönyvezés 1895. október 1-jén kezdődött. Ekkor lépett hatályba egyrészt az állami anyakönyvezésről szóló 1894. évi XXXIII. törvény, amely elrendelte egy országos anyakönyvi nyilvántartás bevezetését, meghatározta annak struktúráját és működését, másrészt a házassági jogról szóló 1894. évi XXXI. törvény, amely bevezette a polgári házasságkötést, és meghatározta a házasság létrejöttével és anyakönyvezésével kapcsolatos legfontosabb anyagi jogi rendelkezéseket. A születések, házasságkötések, halálesetek közhitelű nyilvántartására ettől kezdve csak az állami anyakönyvek voltak jogosultak. Az első törvényt az anyakönyvekről szóló 1952. évi 19. törvényerejű rendelet, majd az anyakönyvekről és a házasságkötési eljárásról szóló 1963. évi 33. törvényerejű rendelet követte.

A rendszerváltozás idején az anyakönyvvezetők tevékenységét az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet (a továbbiakban At.) szabályozta, amely 1983. január 1-jén lépett hatályba. A jogterületet alapvetően érintő kodifikációra ezekben az években nem került sor, a jogrendszerben és az állami szervezetrendszerben bekövetkezett változásokhoz igazodva módosították kisebb mértékben az At. egyes rendelkezéseit. Az Alkotmánybíróság 22/1992. (IV. 10.) AB határozatával 1992. szeptember 30-i hatállyal megsemmisítette az At.-nek azt a rendelkezését, amely szerint a fegyveres testületeknél és a tűzoltóságnál hivatásos, valamint

[7] A bejegyzett élettársi kapcsolatokat az anyakönyvek 2009. július 1-jétől kezdődően tartották nyilván, e naptól léphettek bejegyzett élettársi kapcsolatra az azonos neműek a 2009. évi XXIX. törvény alapján.

a fegyveres erők továbbszolgáló állományba tartozó házasulónak az anyakönyvvezető előtt igazolnia kellett, hogy az illetékes parancsnoka a házasságkötéshez engedélyt adott, mivel ez a rendelkezés alapjogellenes volt, sértette az ember önrendelkezési jogát, amelynek része a házasságkötés szabadságához való jog.

Az anyakönyvi jogterület központi irányítása az állami anyakönyvezés bevezetése óta tradicionálisan a belügyminiszter feladatkörébe tartozott. 1963-tól a központi irányítást a Minisztertanács elnökének hatáskörében eljárva a Minisztertanács Tanácsszervek Osztálya gyakorolta. 1971-től a harmadik tanácstörvény (1971. évi I. törvény) hatálybalépésével a szakterület irányítását a Minisztertanács Tanácsi Hivatala (a továbbiakban: MTTH) elnökének hatáskörébe helyezték át. 1988. február 1-jétől került vissza a jogterület irányítása Belügyminisztériumhoz. Az MTTH-nál egyetlen köztisztviselő – az akkori szóhasználattal országos anyakönyvi felügyelő – látta el a közvetlen szakmai irányítással összefüggő feladatokat, a hatásköröket ezzel az egy létszámmal helyezték át a Belügyminisztériumhoz. Az anyakönyvi ügyeket intéző köztisztviselő 1990-től a közigazgatási államtitkár irányításában lévő Hatósági Főosztály létszámába tartozott. Az 1993. évi belső átszervezések során megszűnt a Hatósági Főosztály, az anyakönyvi ügykör az önkormányzati helyettes államtitkár közvetlen irányítása alá tartozó Önkormányzati Főosztály feladatai közé lett besorolva. 1995. február 1-jétől a jogterületet az Állampolgársági Főosztályhoz szervezték át, ahol új szervezeti egységként létrejött az Anyakönyvi Osztály, amelyen két ügyintézői és két ügykezelői státusban lévő köztisztviselő dolgozott. Az országos feladatokat ellátó minisztériumi köztisztviselő feladatai közé tartozott az anyakönyvezést érintő kodifikáció előkészítésében való részvétel, valamint az anyakönyvvezetők jogalkalmazói tevékenységének folyamatos figyelemmel kísérése. Feladata volt az akkor még évente összeállított ellenőrzési terveknek megfelelően a témavizsgálatok, célvizsgálatok elvégzése az anyakönyvezés területén a kijelölt megyei hivatalokban, polgármesteri hivatalokban.

Az anyakönyvezés a rendszerváltozás idején abban az értelemben archaikus volt, hogy az anyakönyvi nyilvántartás struktúrája, adattartalma, valamint a nyilvántartás vezetése az 1894. évi XXXIII. törvényen alapult, és annak számtalan rendelkezését megőrizte az évtizedek folyamán. A nyilvántartás ebben az időben már korszerűtlennek volt tekinthető, mivel papíralapon működött, nélkülözte az elektronikus nyilvántartás nyújtotta lehetőségeket és előnyöket. Az anyakönyveket a polgármesteri hivatalok anyakönyvvezetői vezették, a településeken vezetett anyakönyvek összessége alkotta az országos anyakönyvi nyilvántartást. Az anyakönyvekbe az adatokat 1895. október 1-je óta manuálisan, kézírással jegyezték be, ugyanez vonatkozik a regiszteres névmutatókra, apa nélkül anyakönyvezettek nyilvántartására. Az országos adatbázis egységességét minden korban csak úgy lehetett biztosítani, ha minden településen egységesen, egyformán történt az adatok bejegyzése és a záradékok, szövegek bevitele a nyilvántartásba. Ennek a módszernek az alapjait 1894-ben a Belügyminisztériumban dolgozták ki, és bizonyára jól, ha a rendszer – a szükséges változtatásokkal – száz év múlva is kielégítően működött. A kívülálló számára felesleges aprólékosságnak tűnhetett a bejegyezhető szövegek szerepeltetése a végrehajtási rendeletekben. Ezeknek hiányában azonban évtizedek múlva az anyakönyvi kivonatot kiállító anyakönyvvezető nem tudta volna értelmezni az elődje által vezetett anyakönyvek bejegyzéseit. A rendszerváltozást követően az országban több mint háromezer önkormányzat működött, az volt a feladat, hogy az itt dolgozó mintegy ötezer anyakönyvvezető naprakészen és a joganyagot ismerve egységesen vezesse a nyilvántartást. Az At. szövege ebben az időben több helyen nem

követte az önkormányzati / államigazgatási szervezetrendszerben végbement változásokat, ezért a szakmai irányítás az Önkormányzati Főosztály által a helyi önkormányzatok részére havonta kiadott *Önkormányzati Tájékoztató* című kiadványban tette közzé állásfoglalásait az At. rendelkezéseinek értelmezését illetően.

A partikulárisan működő nyilvántartásnak az adatvédelem biztonsága szempontjából volt előnye. A születési, házassági, halotti anyakönyvek nem voltak közvetlenül összeköthetők. Kivételt képezett a halotti anyakönyvi bejegyzés, amelyről értesíteni kellett az elhalt születését, valamint házasságát nyilvántartó anyakönyvvezetőt, feltéve, hogy a házasság a haláleset időpontjában még fennállt. A születési anyakönyv nem tartotta nyilván a szülők házasságkötését, sem a születési bejegyzés alanyának házasságkötését. Az anyakönyvekbe és az anyakönyvi alapiratokba az anyakönyvvezetők és a felügyeletüket ellátó anyakönyvi felügyelők tekinthettek be. Közvetlen hozzáférési lehetőséget kaptak – azaz az anyakönyvekbe betekinthettek – a népesség-nyilvántartás, valamint a bűnüldöző szervek munkatársai, ha erre vonatkozó felhatalmazással rendelkeztek, és a betekintés célját igazolták. Adatigénylés alapján kaphattak információt az anyakönyvi adatokról a bíróságok, ügyészségek, a közjegyzők, illetőleg más állami szervek, ha az a feladatkörük ellátásához szükséges volt.

Az anyakönyvi igazgatásban a rendszerváltozást követően a nem magyar állampolgárok személyállapoti ügyeinek intézése okozott gondot az igazgatás minden szintjén. Az anyakönyvvezetőknek, anyakönyvi ügyintézőknek nem volt tapasztalatuk ezeknek az eljárásoknak a lefolytatásában, mivel az 1950-es éveket követően nem voltak gyakoriak a külföldi elemet tartalmazó ügyek. Ezt jól illusztrálja a jogalkotó, illetve a központi jogalkalmazó szerveknek a házasságkötésekkel kapcsolatban alább ismertetett joggyakorlata. A rendszerváltozás előtt az ügyintézés a magyar állampolgárok külföldön történt házasságkötései és külföldi állampolgárok magyarországi házasságkötései esetében volt a legnehézkesebb. A házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (a továbbiakban: Csjt.) 6. § (2) bekezdése a törvény hatálybalépésekor úgy rendelkezett, hogy „[m]agyar állampolgárnak külföldi állampolgárral való házasságkötéséhez a Népköztársaság Elnöki Tanácsának engedélye szükséges". Ennek a beszerzésére, főleg, ha nem szocialista állam polgáráról volt szó, szinte nem volt esély. Ez gyakorlatilag azt jelentette, hogy az anyakönyvvezető nem működhetett közre a vegyes állampolgársági státusúak házasságkötésénél, és egyben azt is, hogy magyar állampolgárok számára a megyei tanácsok igazgatási osztályai gyakran nem tudtak kiadni házasságkötési tanúsítványt külföldi házasságkötés céljából.[8]

A külföldiekkel kötött házasságok megakadályozásáról különböző „szigorúan titkos" minősítésű körlevelek, leiratok rendelkeztek, amelyeket lényegében csak szűk személyi kör ismert.[9] Az anyakönyvvezető azt tudta, hogy köteles a házasságkötést megelőző eljárásról készült jegyzőkönyvet, illetőleg a házasságkötési tanúsítvány kiadására vonatkozó kérelmet a megyei tanács igazgatási osztályának felterjeszteni, amely köteles volt azt a BM Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hatóság részére továbbítani.

[8] A Csjt.-nek ezt a rendelkezését a magyar állampolgárnak külföldi állampolgárral való házasságkötéséről, valamint külföldi állampolgárok örökbefogadásáról szóló 1957. évi VI. törvény hatályon kívül helyezte 1957. október 1-jei hatállyal. Azokat a házasságokat azonban, amelyeket a magyar állampolgárok 1953. január 1. és 1957. október 1. között tanúsítvány hiányában külföldön megkötöttek, nem ismerte el érvényes házasságnak a törvény az Elnöki Tanács utólagos engedélyének hiánya esetén.

[9] Ezek közé tartozott a Minisztertanács Tanácsi Hivatala elnökhelyettese által jegyzett 108/1973. Tük. sz. körlevél a külföldi állampolgárok házasságkötéséről.

Ott eldöntötték, hogy a külföldön házasodni kívánó magyar állampolgár kap-e útlevelet, illetve visszavonják-e az érvényes útlevelét arra hivatkozással, hogy az turisztikai célból kiadott úti okmány, amely csak erre a célra használható. A külföldiekkel kötendő házasságokat igazgatási eszközökkel akadályozni kívánó titkos jelzéssel kiadott utasítás létéről a Belügyminisztérium 1990 áprilisában kinevezett közigazgatási államtitkára a kinevezése után szerzett tudomást. Leirattal fordult az alsóbb fokú igazgatási szervekhez, amelyben alapjogellenesnek nyilvánította az addigi joggyakorlatot, egyben rendelkezett annak megszüntetéséről. Ez az irányítói aktus meghatározóan befolyásolta a továbbiakban a külföldiekkel kapcsolatos anyakönyvi ügyek intézését.

A határok megnyitásával ugrásszerűen megnövekedett azoknak az ügyeknek a száma, amelyekben külföldi elem volt jelen, azaz magyar állampolgár külföldön történt anyakönyvi eseményével volt kapcsolatos az ügy, vagy külföldi állampolgárt érintő anyakönyvi esemény történt Magyarországon. A 90-es évek közepére a Belügyminisztériumban intézett egyedi anyakönyvi ügyek száma évente négyezer fölé emelkedett. Ezeknek az intézésében segítséget jelentett a Commission Internationale de l'État Civile (a továbbiakban: CIEC), magyar nevén Személyi Állapot Nemzetközi Bizottsága tevékenységében való részvétel, ugyanis ez volt az a forrás, ahol rendelkezésre álltak a különböző országok személyállapoti jogszabályai, illetőleg minisztériumainak, más központi közigazgatási szerveinek a joggyakorlattal, a kollíziós ügyek megoldásával kapcsolatban kibocsátott szakmai anyagai.[10]

A nemzetközi bizottságot 1950-ben alapították azzal a céllal, hogy a csatlakozó tagállamok a személyállapoti területeken a jogalkotásukat összehangolják, kollíziós ügyekben a joggyakorlatukat egységesítsék. A cél megvalósítása a CIEC munkájában részt vevő valamennyi nemzeti szekció részéről folyamatos ismeretszerzést igényelt, hiszen – legalább alapszinten – ismerni kellett a részt vevő államok anyakönyvi, névviselési, családjogi, állampolgársági jogszabályait, a személyek tartózkodásával kapcsolatos rendelkezéseit, közigazgatási eljárási szabályait, nyilvántartási és okmányrendszerét.

A magyar közigazgatási szakemberek 1992-ben kerültek kapcsolatba a bizottsággal, amikor a CIEC közgyűlése a tagállamok együttműködését ajánlotta fel Magyarországnak. A Belügyminisztérium vezetése pozitívan reagált a kezdeményezésre, és biztosította a szükséges szakmai és anyagi feltételeket a bizottság munkájában való részvételhez. 1994. március 23-án Magyarország öt évre szóló megfigyelői státust kapott a CIEC-ben, majd 1999. október 15-én felvették a bizottság tagjai közé.

Ebben az időben a CIEC-nek 14 tagja volt.[11] Megfigyelői státusban vett részt a bizottság munkájában további kilenc állam.[12] A CIEC munkájában való részvétel ismeretlen okból 2008–2009 körül tényszerűen megszűnt, jogilag a tagsági státus felmondása 2012 végére

[10] Magyarország CIEC-tagsága valószínűleg nem vált a köztudat részévé. Budapesten egy nemzetközi magánjogi konferencián sajnálkozva hangzott el az a megállapítás, hogy Magyarország nem csatlakozott a CIEC-hez, így a magyar közigazgatás nélkülözi azt a kapcsolatrendszert, amely hozzásegítené az európai államok személyállapoti jogszabályainak, jogalkalmazói gyakorlatának jobb megismeréséhez, valamint ahhoz, hogy a CIEC egyezményeit a magyar jogba átültetve harmonizálja jogszabályait az európai államokkal azokon a magánjogi területeken, amelyek kívül esnek az Európai Unió jelenlegi érdeklődési körén.

[11] Belgium, Franciaország, Görögország, Hollandia, Horvátország, Lengyelország, Luxemburg, Mexikó, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svájc, Törökország. Forrás: www.ciecl.org/CIECenBref.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 04. 05.)

[12] Ciprus, Litvánia, Moldávia, Oroszország, Peru, Románia, Svédország, Szlovénia, Vatikán.

tehető.[13] A bizottságból való kilépés annál is inkább sajnálatos, mert a CIEC tisztségviselői, titkárságának munkatársai, valamint a tagállamok nemzeti szekcióinak tagjai (kormánytisztviselők, egyetemi oktatók, bírók és más területeken dolgozó jogászok) igen jelentős szakmai támogatást nyújtottak a rendszerváltozást követően a magyar szabályozás megismertetéséhez és elfogadtatásához a CIEC tagállamaiban, legalábbis a közigazgatás kompetenciájába tartozó szakterületeken.

[13] Az 1664/2013. (IX. 20.) Korm. határozat.

12. fejezet
A minisztériumi jogszabály-előkészítés

Tóth Judit

12.1. Jogalkotás az államszocializmus idején

1989 előtt a politikai pluralizmus hiányában csak korlátozottan lehetett vitákat folytatni a *jogpolitika* alakításáról, működéséről, mert az állami monopólium és a társadalom totális ellenőrzésének érdekében az egypártrendszerben az MSZMP-nek az államszervezet volt ehhez a kiemelt célterülete. A pártirányítás a BM-re és szerveire is kiterjedt,[1] és a legfőbb politikai döntések [kongresszusi határozatok, a Központi Bizottság (a továbbiakban: KB), a Politikai Bizottsághoz (a továbbiakban: PB) és osztályaihoz kötődő párthatározatok] végrehajtását és ellenőrzését a minisztériumban működő pártbizottságok végezték (önálló pártbizottság a BM-ben és a Határőrségnél). Mivel a párt és az ágazatok közti együttműködést is biztosítani akarták, az úgynevezett *Koordinációs Bizottságban* a legfontosabb igazságügyi, belügyi, jogalkotási és jogalkalmazási feladatokat rendszeresen egyeztették. Ennek tagja volt a belügyminiszter, az igazságügyi miniszter, a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész is. A párt KB Közigazgatási és Adminisztratív osztálya indokoltnak vélte a Konzultatív Bizottság működését az ellenzéki, illetve ellenségesnek ítélt csoportok működésének korlátozására a megfelelő vélemények egyeztetésével, állásfoglalások kialakításával, az ellenséges tevékenység visszaszorításával kapcsolatos konkrét kérdésekben. A testület tagja lett a KB titkára, a belügyminiszter és a minisztertanács elnökhelyettese is.[2] Az évtizedes működés iratai is bizonyítják, hogy a jogszabályok mellett az általános politikai irányvonal részét képező jogpolitikai határozatok, iránymutatások is normatív erővel rendelkeztek. A különbség a hozzáférhetőségben volt, hiszen a Koordinációs Bizottság vagy az KB döntései nem voltak sem elkészítésükben, sem a végeredményt illetően nyilvánosak. Ugyanakkor a formaságokra figyelemmel a szocialista törvényességre felhívást tartalmazó jogpolitikai irányelveket 1963-ban kormányhatározat,[3] tíz évvel később pedig a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa (NET-) határozat mondta ki.[4] A *jogalkotás főbb*

[1] Révész Béla (2018): *Az Igazságügyi Minisztérium története (1944–1990). 2. kötet: A pártirányítás évtizedei.* Budapest, Magyar Közlöny- és Lapkiadó. 92–104.

[2] MSZMP KAO, 1986. aug. 25. 729/2/1986. Szigorúan bizalmas (1994-ig).

[3] Kállai Gyula aláírásával a 3221/1963. (V. 30.) számú határozata a jogalkalmazás jogpolitikai irányelveiről, amely kiemelte a jogalkotás demokratizmusának állandó szélesítését.

[4] 14/1973. sz. NET-határozat a jogalkalmazás jogpolitikai irányelveiről.

elveinek kidolgozását az Országgyűlés határozata nyomán csak 1982 után tűzték ki feladatként az igazságügyi tárcánál a célból, hogy abból majd kinőhessen egy jogalkotási törvény.

A fenti tárgyban kiadandó törvény előkészítése ugyancsak hosszú időt igényelt, fél évtizedig az előterjesztő igazságügyi miniszter „várakozott". Ezt a hosszú utat jelzi, hogy 1987-ben még titkos minősítéssel készített előterjesztést a Koordinációs Bizottságnak a jogszabály-előkészítés és a jogalkotás elveiről.[5] Ebben többek közt a túlszabályozás (főleg a miniszteri rendeletek burjánzása), az indokolatlanul többszintű, redundáns szabályozás megelőzése, a pártdöntések és vágyak helyett normatív eszközök alkalmazása, a tudományos megalapozású és demokratikusabb, a társadalmi és szakmai szervezeteket az előkészítésbe bevonó jogalkotás, valamint a következetesebb jogforrási rendszer szerepelt célként. A PB[6] is jóváhagyta, hogy 1987 végéig a pártállami parlament fogadja el a beterjesztendő törvényt, amelyben „indokolt fenntartani azt a gyakorlatot, hogy a jogszabály-előkészítésért a szakminiszter és az igazságügy miniszter együttesen felelős. Ugyanakkor meg kell határozni az igazságügyi miniszternek a jogrendszer összehangolásával, a jogszabályok előkészítésével kapcsolatos feladatait és felelősségét. A jogszabályok közérthetőségének biztosítása érdekében pedig kötelező érvényű jogszabály-szerkesztési szabályzat készítését indokolt előírni".[7]

Kisvártatva megszületett a *jogalkotási törvény,*[8] hogy „a jogalkotás a szocialista társadalmi viszonyok védelmét és fejlesztését, a szocialista demokrácia kiteljesedését szolgálja", és azért, hogy „a jogrendszer egysége és áttekinthetősége fokozottan érvényesüljön". A törvény a jogforrások (tv., tvr., MT r., miniszteri r., államtitkári rendelkezés, tanácsi r.) mellett megkülönböztette az állami irányítás egyéb jogi eszközeit (normatív OGY, NET, MT, kormánybizottsági, tanácsi, tanács VB-határozat, normatív miniszteri, államtitkári / országos hatáskörű szerv vezetőjének utasítása, a szabvány, az ármegállapítás, a statisztikai közlemény, jogi iránymutatás). A törvény elsőként[9] rendelkezett átfogóan a jogszabályalkotás egyes elemeiről (előkészítés menete és tervezése, társadalmi egyeztetés és vita, kihirdetés, utólagos hatásvizsgálat) és a hivatalos lapokról (*Magyar Közlöny, Határozatok Tára,* tárcalapok, jogszabály-gyűjtemények).

A törvényhozási tárgyak közé került társadalmi rendre és az egyéni jogokra, kötelességekre vonatkozó szabályok sürgették a rendészeti normák átalakítását, figyelemmel az olyan új követelményekre, mint:

- az azonos vagy hasonló életviszonyokat általában ugyanabban a jogszabályban, illetőleg azonos vagy hasonló módon kell szabályozni, hiszen a szabályozás nem lehet párhuzamos vagy indokolatlanul többszintű;

[5] Igazságügyminiszter, 1987. febr. 16., 0010/4/1987. IM TÜK.

[6] A jogalkotásról és a jogszabály-előkészítésről szóló törvény elvei. MSZMP Politikai Bizottság, 1987. május 19. (MNL OL M-KS 288. f. 5/997. ő. e.).

[7] A jogalkotásról és a jogszabály-előkészítésről szóló törvény elvei. MSZMP Politikai Bizottság, 1987. május 19. (MNL OL M-KS 288. f. 5/997. ő. e. 3. o.).

[8] 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról, amely 1988. január 1-jén lépett életbe, és hatályban volt módosításokkal 2010-ig, azaz 22 évig.

[9] A korábbi, hatályon kívül helyezett szabályozás e tárgykörben alacsony szintű normatív eszközöket jelentett [7/1980-85. sz. országgyűlési határozat; 1063/1974. (XII. 30.) MT határozat; 1044/1982. (XI. 26.) MT határozat; 1002/1982. (I. 16.) MT h.; 2030/1964. (XI. 10.) Korm. határozat; 2004/1969. (II. 23.) Korm. határozat; 2004/1980. (I. 18.) MT határozat], kivéve a jogszabályok kihirdetéséről és hatálybalépéséről szóló 1974. évi 24. törvényerejű rendeletet.

- a jogalkalmazó szerveket, a társadalmi szervezeteket és az érdekképviseleti szerveket be kell vonni az olyan jogszabályok tervezetének elkészítésébe, amelyek az általuk képviselt és védett érdekeket, illetőleg társadalmi viszonyokat érintik, a lakosság széles körét érintő törvényjavaslat előkészítése során társadalmi vitát kell szervezni, de társadalmi vita más jogszabály előkészítése során is szervezhető;
- a szakminiszter felelős a jogszabály előkészítéséért, így különösen azért, hogy a szabályozás szükséges, és a tervezett megoldások alkalmasak a kitűzött cél elérésére, míg az igazságügyi miniszter felelős azért, hogy a jogszabály összhangban álljon más jogszabályokkal, megfeleljen a jogpolitikai elveknek, illeszkedjen az egységes jogrendszerbe, és feleljen meg a jogalkotás szakmai követelményeinek;
- az előterjesztő indokolást készít, amelyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági és szakmai körülményeket, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi megoldás szempontjait, és ezt csatolja a tervezethez;
- a minisztérium és az országos hatáskörű szerv az utasítások és a jogi iránymutatások közzététele céljából hivatalos lapot adhat ki.

A törvény felhatalmazta az igazságügyi minisztert, hogy irányelvet adjon ki a jogszabályok szerkesztéséről, amelyben közérthetően, 55 pontban foglalta össze a kodifikációs tudnivalókat, valamint a mellékletében a kötelezően alkalmazandó rövidítéseket.[10] A törekvés azt jelezte, hogy a nagyobb társadalmi nyilvánosság elé kerülő szabályozáshoz több igazgatási munkatárs kell, akiknek nincs idejük hosszú kodifikációs előtanulmányokra, mert nagyobb ütemre kapcsol a jogalkotás.

A NET helyett a törvényalkotás aktivizálódását segíthette, hogy az 1985–1990 közötti parlamenti ciklusban – a választójog korlátozott módosításával – feltűntek olyan képviselők, akik felhasználták az 1986-ban kiegészített *Házszabály*[11] kínálta alábbi lehetőségeket:

- az MSZMP KB és a Népfront javaslatára a parlament választja a képviselők és egyéb személyek közül az Alkotmányjogi Tanács tagjait. E testület[12] tárgyalja azokat az indítványokat, amelyek jogszabály vagy jogi iránymutatás alkotmányellenességével kapcsolatosak, és ehhez szakértőt vehet igénybe, állami és társadalmi szerveket kérhet fel közreműködésre, esetleges alkotmányellenesség kérdésében az Országgyűlés dönt;
- a hatóságok, hivatalok és intézmények vezetői, valamint az állampolgárok kötelesek az országgyűlési bizottságok és az Alkotmányjogi Tanács által kívánt adatokat rendelkezésükre bocsátani, illetőleg előttük vallomást tenni: felvilágosítást adni, nyilatkozatot tenni;
- az Országgyűlés állandó bizottságainak joga és kötelessége a törvénytervezetek és -javaslatok tárgyalásának előkészítése, valamint az Országgyűlés, az Elnöki Tanács és az Országgyűlés elnöke által eléjük terjesztett ügyek tanulmányozása és tárgyalása, a Minisztertanács felkérésére véleményezik a lakosság szélesebb körét érintő törvényerejű rendeletek és minisztertanácsi döntések tervezetét;

[10] Az igazságügyminiszter 7001/1988. (IK 11.) IM irányelve a jogszabályszerkesztésről.

[11] MNK Országgyűlésének Ügyrendje (1956. évi 2. sz. határozat módosításáról és egységes szövegéről szóló 9/1985-1990. számú határozatával), amelyet az 1986. június 25-i ülésén fogadtak el.

[12] A PB 1983. június 21-i határozata, valamint az Alkotmányjogi Tanácsról szóló 1984. évi I. törvény alapján.

- a benyújtott törvényjavaslatokat az ülésszak előtt lehetőleg huszonegy, de legalább tizennégy nappal, kinyomtatva ki kell adni az országgyűlési képviselőknek;
- a törvényjavaslat általános és részletes vitáját együttesen folytatják le, de az Országgyűlés elhatározhatja, hogy a hosszú, illetőleg középtávú népgazdasági tervet és a jelentősebb koncepciókat két fordulóban tárgyalja; a tárgyalás módjára bármelyik képviselő tehet javaslatot, minden egyéb ügynek csak általános vitája van, és a képviselő a módosító indítványt a bizottságnak nyújtja be; kivételesen az Országgyűléshez is beterjesztheti;
- az Országgyűlés elrendelheti határozatának a hivatalos lapban való közzétételét (így például az ügyrend is ott jelent meg);
- a szó szerinti jegyzőkönyvet az ülést követő huszonegy napon belül kinyomtatva ki kell adni az országgyűlési képviselőknek;
- a zárt ülés elrendelését az elnökhöz írásban beadott indítványával 30 képviselő is indítványozhatja, az Országgyűlés e tárgyban vita nélkül határoz (egyébként zárt ülést kell tartani, ha azt az Elnöki Tanács vagy a Minisztertanács indítványozza).

Az államszocialista időszakban haladó szellemiséget viselő jogalkotásról szóló törvény alapján kellett végezni a belügyi tárca vezetőjének hatáskörébe tartozó jogalkotási teendőket.[13] Így kellett eljárni különösen: a tanácsokkal és az államigazgatás fejlesztésével, az állami személyzeti munkával kapcsolatos feladatoknál; az állam- és közbiztonsággal, a határőrséggel és a tűzoltósággal kapcsolatos feladatoknál; egyéb feladatoknál, így az egyesületek (például tűzoltó- vagy éppen sportegyesületek) felügyeletére; a titokvédelemre, az államtitok és a szolgálati titok védelmére és az állampolgársági ügyekre vonatkozó jogszabály-előkészítési teendők ellátásakor.

A szorosan vett belügyi tevékenység a következő *főbb jogszabályok és irányítási eszközök* keretei között működött:

- az állam- és a közbiztonság védelméről szóló 1974. évi 17. törvényerejű rendelet, miszerint e körbe tartozik az állam belső rendjének a védelme (állambiztonság), a bűnözés elleni harc, a közrend megóvása, a közlekedés rendjének a biztosítása, az igazgatásrendészet (személyi okmányokkal és útlevéllel ellátás, állampolgárok nyilvántartása, külföldiek tartózkodásának engedélyezése, közbiztonságra veszélyes tárgyak igazgatása), az államhatár őrzése, ellenőrzése, valamint az országos tűzvédelem;
- a rendőrségről szóló 39/1974. (XI. 1.) MT rendelet;
- az államhatár őrizetéről szóló 40/1974.(XI. 1.) MT rendelet;
- a tűz elleni védekezésről és a tűzoltásról szóló 1973. évi 13. törvényerejű rendelet;
- az állambiztonsági kérdésekről MT által kiadott határozatok szóltak.

A 6000/1975. (június 2.) MT határozat alapján a BM szervezetében a miniszter közvetlen irányítása és alárendeltsége alatt működő Állambiztonsági Főcsoportfőnökség látta el az állambiztonsági feladatokat. A Minisztertanács elnökhelyettesének 1/1975. (június 2.) sz. utasítása részletezte, hogy az állambiztonság védelmében a BM Állambiztonsági Főcsoportfőnöksége milyen operatív eszközöket és módszereket alkalmazhatott a törvé-

[13] A Minisztertanács 20/1988. (IV. 8.) MT rendelete a belügyminiszter feladatáról és hatásköréről.

nyeket nem tisztelő állampolgárokkal szemben. Vagyis a rendőrségre és a határőrségre vonatkozóan a kormány rendeleti úton szabályozott. De egyebekben a belügyi szervekre (Tűzoltóság Országos Parancsnoksága, valamint a rendőrség, határőrség), így azok működési területére, alá-fölé rendeltségi viszonyaira, részletes hatásköri rendszerére és ezen fegyveres szervek szinte minden belső működési-szervezeti ügyére a *belügyminiszternek kellett jogszabályokat alkotnia,* ideértve a minisztériumi állambiztonsági főcsoportfőnökség működésére vonatkozó belügyminiszteri parancsok és utasítások kiadását, együttműködve a honvédelmi miniszterrel (Vezérkari Felderítő Csoportfőnökségével). A parancsok és utasítások átrostálása a jogalkotási törvény hatására felgyorsult mind anyagi jogi, mind szervezeti, személyzeti, pénzügyi kérdésekben, ideértve a jogforrási és a nyilvánossági követelményeket is.

Néhány illusztráció ahhoz, hogy milyen heterogén normák voltak. A 41/1987. (BK 1/1988) BM. sz. utasítás a BM Vizsgálati Osztály, a megyei / budapesti rendőrkapitányságok állambiztonsági vizsgálati szerveinek, valamint bűnügyi osztályainak a nyomozati hatáskörébe tartozó bűncselekményekről rendelkezett. A 9/1986. sz. BM utasítás a belügyi szervek harckészültségbe helyezését szabályozta, amelynek alapján a konkrét készültségi tervet időközönként frissítették, és csak a címzettek kaphatták meg. A belügyminiszter 3. sz. parancsa a BM állambiztonsági szervek operatív nyilvántartási szabályzata kiadásáról szólt (1984. febr. 23., 10-22/3/1984.), amely mintegy ötven oldalon és mellékletekben rögzítette a rendszer számára potenciálisan veszélyes emberek megfigyelése alapján történő nyilvántartási kérdéseket. A belügyminiszter 15/1988. (május 31.) utasítása a nem függetlenített párt-, szakszervezeti és KISZ-tisztségviselők munkaidő-kedvezményéről szólt, amely 800 példányban készült, és eljutott a főcsoportfőnökségekre, a kormányőrség vezetőihez, a csoportfőnökökhöz, főosztályvezetőkhöz, osztály / alosztály vezetőihez, a BM-iskolák parancsnokaihoz, a rendőr(fő)kapitánysági vezetőkhöz, a határőrkerületi és FEP-vezetőkhöz, az MSZMP-, a KISZ- és a szakszervezeti bizottságok titkáraihoz. Külön kategória volt az együttes utasítás, például a Legfőbb Ügyészség és a BM 5/1988 (dec. 7.) együttes utasítása az ideiglenesen hazánkban tartózkodó szovjet csapatok állományának és családtagjainak büntető, államigazgatási és polgári jogi ügyeiben követendő eljárásáról vagy a HM–BM–Munkásőrség országos parancsnokának 50/1988. (szept. 29.) számú közös parancsa a Fegyveres Erők Napja alkalmából (amelynek utolsó mondata: „Éljen a szocializmus és a béke!").

A belügyi jogszabályok és állami irányítási eszközök többsége 1988-ra a belügyi intézmény- és tevékenységirányítás hagyományos rendészeti jellege miatt meglehetős aránytalanságot mutatott: kevés törvény, néhány törvényerejű rendelet, kihirdetett nemzetközi szerződés, MT- és miniszteri rendelet tartozott e körbe, másfelől rengeteg (kétoldalú) megállapodás, utasítás, parancs, amelyek jelentős része nem nyilvános. Ebből következik, hogy a jogalkotási munkából az egyeztetés, a nemzetközi szabályokhoz alkalmazkodás, a társadalmi nyilvánosság, az alkotmányos kontroll és az utólagos szabályozási hatásvizsgálat nagyrészt hiányzott. Csak a nagyságrend érzékeltetésére: a levéltárban a BM belső normáinak gyűjteménye 1945–1990 között 23,8 folyóméternyi iratot jelent, és 1990-ben 20 miniszteri utasítás született, köztük olyan jelentős kérdésekről, mint a rendőr-főkapitányságok irányítási rendje, a rendőrség szolgálati szabályzata és annak oktatása, a ki- és bevándorlásról szóló 1989. évi XXIX. törvény, valamint a 12/1989. (XII. 29.) BM rendelet végrehajtási rendje vagy a a külföldre utazásról és az útlevélről szóló 1989. évi XXVIII. törvény, valamint

a 13/1989. (XII. 29.) BM rendelet végrehajtása.[14] Az 1980–1990 közt keletkezett belső normák száma (BM vezetőinek utasítása, parancsa, [együttes] intézkedése, körlevele, állásfoglalása, ha a Határőrség Országos Parancsnoksága és az Országos Rendőr-főkapitányság vezetőinek ilyen normáit is figyelembe vesszük) minimálisan 1931.[15]

A jogalkotás másik jellemzője volt, hogy évente kidolgozták a jogalkotásra vonatkozó terveket (munkaterveket) a minisztérium, a kormány és a parlamenti szervezetek számára. Ezeket nem tartották be szó szerint, de a rutinszerű beszámolók (tájékoztatók) és a nagyobb jogalkotási feladatok időzítése előre látható volt, ellentétben a reformidőszakkal és a demokratikus választásokat követő évekkel. Például a Minisztertanács Honvédelmi Bizottságának 1988. második félévi munkatervében havi bontásban szerepelt a belügyminiszter előterjesztőként: a tűz elleni védekezésről és a tűzoltóságról szóló törvény téziseiről, a debreceni rendőrkapitányság épületének beruházásáról szóló előterjesztés felelőseként, másrészt tájékoztató benyújtásáért a határőrség tevékenységéről és a további korszerűsítési javaslatokról, a rendőrutánpótlásról és a kedvezményes nyugdíjba vonuló hivatásos állományról, illetve a számítógépes adatfeldolgozás titkosságának műszaki eszközökkel való megvédéséről (ipari miniszterrel közösen). Ugyanezen időszakra az MSZMP KB Közigazgatási és Adminisztratív Osztálya munkatervében[16] szerepel a fegyver nélküli katonai szolgálat szabályozása, a Néphadsereg fejlesztési terve a következő ötéves periódusra, az Országgyűlés ügyrendjének korszerűsítése, a nemzetiségi törvény koncepciója, az új tanácstörvény előkészítése, a választási törvény társadalmi vitájának követése, a tűzvédelmi és tűzoltósági törvény előkészítése, a határőrség működésére vonatkozó javaslatok és szabályozás áttekintése (figyelemmel a sorkatonai szolgálat és létszám változására és a megnövekedett kiutazás miatti útlevél-ellenőrzési feladatokra),[17] valamint az alkotmányozás, a bírósági és ügyészségi szervezet reformjára vonatkozó jogszabályok előkészítésében közreműködés.

12.2. Az átmenet időszaka

Az ideologikus megközelítés, amely a szervezeti stabilitásra és a társadalmi kontroll rendészeti eszközökkel való fenntartására irányult, egyre erőteljesebben vegyült a reformjavaslatokkal. 1988–1989-ben akár azonos napon egyszerre volt jelen a két törekvés a jogi dokumentumok megalkotásakor. Vagyis a pártnak az államból kivonulása ellentmondásokkal teli időszakot jelentett. A Hazafias Népfront állásfoglalása, amely az *egyesülési és gyülekezési jog* törvényi szabályozásáról szóló vitát foglalta össze, egyben tapasztalatokkal is szolgált a nyilvánosság és a társadalmi (egyesületek, egyházak, szakmai fórumok megszólalásával járó) egyeztetés terén a katonai jellegű, zárt szervezetben dolgozó kodifikátorok számára, amikor ilyeneket hallottak: „az állami beavatkozás mértékét nem lehet bizonytalan jogfogalmakkal megadni. Az egyezségokmányokban az olyan általános fogalmak, mint az állam biztonsága, a közbiztonság, a közrend, szerepel egy nem elhanyagolható kitétel is, miszerint

[14] 36/1989. (XI. 29.) BM utasítás, 40/1989. (XII. 27.) BM utasítás, 42/1989. (XII. 29.) BM utasítás, 43/1989. (XII. 29.) BM utasítás.

[15] Levéltárba iratátadási jegyzéke alapján listázva (2011.)

[16] KAO/523/1988., elküldte az MSZMP Csongrád megyei pártbizottságára tájékoztatásul, Varga Péter, 1988. július 7. KAO.23/3/1987-88.

[17] A Honvédelmi Bizottság 1988. március 28-án tartott 386. üléséről készített jelentése.

ezek a viszonylatok egy demokratikus társadalomban jelentik a jogok korlátját."[18] Vagy arra kell választ adni, hogy megelőzhetik-e ezek a fontos törvények az alkotmányozást, nehogy az alkotmány elfogadása után módosítani kelljen ezeket: igen, mert a jelenlegi társadalmi, alulról jövő mozgásoknak gátja a magas szintű szabályozás hiánya, és ha a törvényi szabályozás betartja az alkotmányosság követelményeit, akkor nem merül fel az újraalkotásuk. Fontos megállapításuk, hogy e törvényekhez, mivel alapjogokat szabályoznak, nem kapcsolódhat az egyéni és a kisközösségi autonómia csökkentésére alkalmas alacsonyabb szintű vagy végrehajtási jellegű jogszabály.[19] Persze a vita a kormányzaton belül is folyt, és arra jutottak, hogy az egyesülési és gyülekezési törvény éppen azért szükséges mielőbb, mert nélküle a belső társadalmi, gazdasági elégedetlenség, nyugtalanság, ellenzéki tevékenység és a nemzetközi kritikák hatására megélénkülő mozgalmak, rendezvények állami kezelése nem lesz sem jogszerű, sem hatékony, ami gátolja a demokratikus működést. Ezért az érintett minisztériumok képviselőiből álló tárcaközi konzultatív bizottság dolgozza ki e szabályozás koncepcióját, és nyújtsa be a minisztertanácsnak néhány héten belül.[20] A koncepciót megküldték az Alkotmányjogi Tanácsnak is, amelyben a gyülekezési jog alapjogi jellege miatt, a jogalkotási törvény szerint is, törvényben kell az alapjog lényegét és korlátait meghatározni, míg a törvény felhatalmazása alapján tanácsrendeletekben kell a helyi szervezési, jóváhagyási kérdésekkel foglalkozni.[21]

Szintén a jogalkotási törvényre hivatkozva sürgették a rendőrségről szóló törvényt a korabeli MT rendelet felülvizsgálatával, a tanácsokkal kapcsolatos irányítási feladatokra vonatkozóan vagy az állambiztonsági kérdésekre, legalább a törvényerejű rendelet kiegészítésével.[22] A PB-nek készített javaslatban[23] a politikai pártokról, az alkotmánybíróságról, valamint a közigazgatási bíráskodásról szóló törvényekkel kapcsolatos állásfoglalás szerepel, miszerint az egyesülési törvény alapján augusztusra elkészül a párttörvény, amelyet csatoltak a PB megvitatása céljából, akárcsak az Alkotmánybíróságról és a közigazgatási bíráskodásról, amelyet a KB által létrehozott alkotmányozó bizottság is megtárgyalt. Szintén a PB vitatta meg[24] az egy- vagy kétkamarás Országgyűlésről, a köztársasági elnöki intézményről, a parlamenti képviselők és tanácstagok választásáról szóló szabályozási koncepciót, és azt megfelelő átdolgozással nyújtották be a KB ülésére, majd annak alapján történik a kodifikáció, az érintett minisztériumi előkészítés és az Országgyűlésnek benyújtás.

A Nemzetközi, Jogi és Közigazgatás-politikai Bizottság ülésére készített bel- és állambiztonsági kérdésekről szóló BM-jelentés[25] egyértelműen fogalmazott: „A jelenlegi politikai struktúra egyre gyengülő hatásfokú a nehézségek kezelésére, *a válságból való kiút*

[18] *Hazafias Népfront Országos Elnöksége állásfoglalása a gyülekezési és egyesülési törvények tervezetéről* (1988. október 21.). 2.

[19] *Hazafias Népfront Országos Elnöksége állásfoglalása a gyülekezési és egyesülési törvények tervezetéről* (1988. október 21.) 3.

[20] A Minisztertanács 3057/1988. (március 10.) határozata a belső ellenzéki, ellenséges személyekkel kapcsolatos egyes állami feladatok kidolgozását segítő tárcaközi konzultatív bizottság felállításáról.

[21] Raft Miklós aláírásával, 6-XX/1988. Korom Mihály részére, Minisztertanács Titkársága, Államigazgatási Kollégium, 1988. március 22.

[22] BM Titkársága, 10-293/1988. 1988. febr. 19.

[23] Alk/17/5/1989. március 14., MSZMP KB.

[24] Jegyzőkönyv a PB 1989. április 19-én megtartott üléséről.

[25] A Belügyminisztérium Jelentése a Nemzetközi, Jogi és Közigazgatás-politikai Bizottság részére, 1989. június 9. (24. napirendi ponthoz: Bel- és állambiztonsági kérdések a jelenlegi belpolitikai helyzetben).

megtalálására. A hatalom és a társadalom nagy többségének korábban működő konszenzusa felbomlott. Társadalmi, politikai válsághelyzet alakult ki." [Kiemelés jelen tanulmány szerzőjétől] A kiút megtalálása nehéz, mert „lassan alakulnak az új szocialista modell kontúrjai". A vitában egyetértés volt arról, hogy a bel- és állambiztonsági szervekre a konzervatív visszarendeződés és a jobboldali veszély, az ellenséges tevékenységek miatt a jövőben is szükség van, de tevékenységüket nyílt jogszabályokban kell rendezni és biztosítani a megfelelő nyilvánosságot. Tehát elkerülhetetlen az állambiztonsági szervek átszervezése, valamint a szabályozási reform. Ez került tehát a PB elé. A határőrséget is érintette a sorkatonaságra vonatkozó modernizációs vita, így például a lelkiismereti okokból fegyveres szolgálatot nem vállalóknak a fegyver nélküli vagy az alternatív közösségi szolgálat bevezetése merült fel, amelynek előterjesztését 1989 februárjára ütemezte a Minisztertanács.[26]

Az illusztrációképpen felsorolt átalakítási tervek keretezését az 1988–1989-es alkotmánymódosítási munkálatok[27] jelentették, amelyek önmagukban is monografikus feldolgozást igényeltek,[28] arra figyelemmel, hogy az átmenetnek nem született önálló alapjogi deklarációja, de a kodifikáció előre sorolta a politikai részvételt és az egyéni szabadságot garantáló ügyeket (választójog, népszavazás, gyülekezési, egyesülési jog, szólás- és sajtószabadság, vallás- és lelkiismereti szabadság).

Az 1988 végére elkészült első koncepció még népköztársaságról, köztársasági elnöki rendeletalkotásról, az MSZMP plurális rendszerben megőrzött vezető szerepéről, vegyes (listás és egyéni) választókerületekről, a nemzetiségek kollektív jogairól egy parlamentáris rendszerben szólt, ahol lenne helyi / tanácsi önkormányzat, alkotmánybíróság, ombudsman és számvevőszék a standard emberi jogok, önkormányzati jogok és az igazságszolgáltatási követelmények védelmében.[29]

Mivel az Országgyűlés 1987. decemberi ülésszakán határozott a kormányzati munka korszerűsítéséről, az eredményeket a *Belügyminisztérium Feladatterve a gazdasági-társadalmi kibontakozás elősegítésére* című dokumentumban[30] foglalta össze hat nagyobb tételben. Az 1988 februárjában a belső egyeztetésen a feladatterv merészebb pontjait érte csak kritika, de alapvetően támogatták a tanácsi munka összehangolását, a közigazgatási funkciók érvényesítését, a szocialista törvényesség, a belső rend, a hatékony határvédelem és tűzrendészet megvalósítását:

- az állambiztonsági feladatokról szóló rész a korábbi sablonokat ismételte meg a külső és a belső ellenségről, jogalkotási tennivalók megnevezése nélkül;
- a közbiztonsági feladatok közt megnevezték az igazgatásrendészet decentralizációját, az útlevéltörvény megfelelő végrehajtását és a lakosságot jobban kiszolgáló ügyintézés megszervezését;

[26] A Minisztertanács 3275/1988. határozata a katonai szolgálat teljesítésével összefüggő kérdésekről és további feladatokról.

[27] A Minisztertanács 2022/1988. (HT. 7.) MT határozata az Alkotmány felülvizsgálatára irányuló munkáról, amely mögött ott állt az MSZMP KB és PB által létesített munkabizottságokban és az apparátusban folyó előkészítő tevékenység (lásd: 1988. nov. 22-i kibővített KB-ülés jegyzőkönyvét), nem csak az IM-ben.

[28] KUKORELLI István – TÓTH Károly (2018): *Az alapjogi jogalkotás az alkotmányos rendszerváltás éveiben.* Lakitelek, Antológia.

[29] A Magyar Népköztársaság alkotmányának szabályozási koncepciója. (1991) In KILÉNYI Géza szerk.: *Egy alkotmányelőkészítés dokumentumai.* (Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására, 1988–1990.). Budapest, Államtudományi Kutatóközpont. 103–193.

[30] Állambiztonsági Történeti Levéltár, ÁBTL 1.11.1. 96.D.45-174/88.

- a tanácsi feladatok közül kiemelték a volt Tanácsi Hivatalnak a BM szervezetébe integrálását, az ezzel járó irányítási szervezeti dokumentumok kidolgozását, a tanácsi irányítási rendszer, a megyei tanácsokkal való együttműködés eszközeinek kialakítását, a tanácsi önkormányzatiság erősítését, valamint a szakirányítást ellátó minisztériumokkal való koordináció fejlesztését; „[a]z igazgatási hatósági teendők ellátása során kezeljék kiemelten az állami szervek és a lakosság közötti kölcsönös bizalom további erősítését a jogalkotásban és a jogalkalmazásban. Fordítsanak fokozott figyelmet a hatósági ügyintézés egyszerűsítésére, gyorsítására, humanitásának növelésére";
- a BM-hez tartozó országos parancsnokságokkal és a kormányőrséggel kapcsolatosan, másrészt a tárcához kapcsolódó pénzügyi és egészségügyi-szociális ügyeknél nem esett szó jogalkotási munkákról;
- a káder- és személyzeti teendőknél szerepel, hogy „korszerűsíteni kell a személyzeti munkát szabályozó belügyi rendelkezéseket", csökkentve a felesleges bürokráciát;
- a vezetés színvonalát emeli a feladat- és hatáskörök pontos megjelölése, elhatárolásuk a belső szabályokban jelenjen meg, a szocialista törvényesség és a jogpolitikai elvek betartásával.

A szervezeti átalakítás eleme volt, hogy a BM szerveit három kategóriába kellett besorolni 1988 tavaszán: M (minisztériumi), K (a minisztérium közvetlen irányítása alá tartozó központi szervek) és T (területi szervek) valamelyikébe, azon belül megkülönböztetve az irányítást és a végrehajtást végző egységeket.[31] Ez nemcsak a javadalmazást változtatta meg, de számos ügyrendet is, nyilván nem függetlenül az egyéb reformoktól (például az új elnevezésű Állambiztonsági [Törzs] Osztály ügyrendjét[32] is a korszerűsítésre hivatkozva kellett gyorsan kiadni).

12.3. A rendszerváltozás jogalkotási feladatai

A politikai egyeztetés három hónapos tárgyalását követő megállapodás[33] éppen egy tucat törvény kidolgozásáról és benyújtásáról szólt, amelyből tíz a belügyi referádát közvetlenül vagy jelentős mértékben érintette (alkotmánymódosítás, alkotmánybírósági, választási, párttörvény, Btk. és Be. módosítása, köztársasági elnök választásáról, választási eljárásról, informatikáról, közszolgálatról szóló törvény), továbbá számos szólt politikai és hatósági intézkedés megtételéről (például a rendőrhatósági kényszer felfüggesztéséről, a választási kampány békés és költségvetésből támogatott jellegéről). Ennek alapján az 1989. október és 1990. március között a parlament napirendjére került több törvényjavaslat, és mindez befolyásolta a demokratikus átmenetet folytató kormány terveit is.

[31] Magyar Népköztársaság Belügyminiszterének 1/1988. számú utasítása a BM szervei új kategóriába sorolási rendszerének bevezetéséről (1988. január 19.).

[32] Sillai Árpád, BM Állambiztonsági Miniszterhelyettes Titkársága, 1988. augusztus.

[33] Megállapodás a politikai egyeztető tárgyalások 1989. június 13-a és szeptember 18-a közötti szakaszának lezárásáról. A magyar országgyűlés jogalkotása, 1990. Függelék, 271–272.

Az 1990. évi tavaszi többpárti demokratikus választások után megalakult konzervatív kormány programjában[34] a jogalkotás számára kijelölt több feladatot, amelyekre az egyes belügyi társ- / felelősségi körbe tartozó előterjesztésekben is célszerű volt hivatkozni:

- a jogrendszer és a joggyakorlat mércéje legyen az Emberi jogok európai egyezménye (1950), amelynek érvényesítésére kiemelkedő törvényeket kell alkotni;
- a kisebbségek szabad önszerveződését is segítő (önkormányzati) törvényt kell alkotni;
- az Európai Önkormányzati Charta (1985) elveinek érvényesítését a helyi demokratikus hatalomgyakorlás révén, az önkormányzás joga és az ehhez szükséges autonómia-elemek, az állami költségvetési hozzájárulás biztosításával jogszabályban kell rendezni;
- a szovjet csapatok kivonulásával (1991. június 30-ig) az államterület, az államhatárok védelmét a hazai haderő és a kollektív biztonsági rendszer bekapcsolódásával kell megvalósítani (azaz nemzetközi szerződésekkel, haderőreformmal, honvédelmi, határellenőrzést, -védelmet, határrendet érintő szabályozással);
- a rövid távú, 120 napos program keretében pedig ki kell alakítani az ütőképes, korszerű, társadalmilag és anyagilag nagyobb megbecsülést élvező, de kisebb létszámú és költségű államigazgatás szervezeti modelljét (nyilván a megfelelő szabályozás előkészítésével), a lakásgazdálkodási (építési, fenntartási) rendszer reformjavaslatát, a telek- és helyiséggazdálkodás újraszabályozását, a teljes szovjet csapatkivonás szervezését, az utánuk maradó környezet állapotának felmérését;
- a jogalkotási programban kifejezetten szerepelt még a Házszabály, a jogalkotási törvény módosítása, az önkormányzati, a helyhatósági választásokról szóló, a rendőrségi, a nemzetbiztonsági, a nemzeti és etnikai kisebbségekről szóló törvény, a kisajátítási jogszabályok módosítása, távlatilag pedig az államigazgatási eljárásról szóló törvény korszerűsítése, a lakásgazdálkodási rendszer átalakításával összefüggő jogszabályok, a Btk. és a Be., valamint a szabálysértési kódex korszerűsítése.

Az *Alkotmány átfogó módosításával* (1989. évi XXXI. törvény) a jogforrások és az állami irányítás egyéb (normatív) eszközeinek köre átalakult, noha a korábbi jogszabályok / utasítások, parancsok hatályban maradtak. Azok csak fokozatosan módosultak vagy kerültek hatályon kívül (lásd a deregulációt).

A *Házszabályt* (akkori nevén Ügyrendet) 1989 januárjában módosították, eltörölve az 1986-ban bevezetett korlátozásokat: így visszaállították a módosító javaslatokról való szavazás sorrendjét, bevezették a törvényjavaslatok kétfordulós (általános és részletes) vitáját, a képviselők már nemcsak a vita előtt, hanem a vitában is benyújthattak módosító javaslatokat. Jelentős újdonság volt az évi két ülésszak helyetti négy, részben ennek köszönhetően 1989-ben 36 ülésnapon 56 törvényt fogadott el a parlament. 1990 februárjában újabb módosítás következett: át kellett venni az 1989. októberi alkotmányrevíziót, az új intézményekkel (például KE, AB, ÁSZ) és az országgyűlési működéssel kapcsolatos új szabályokat. Az átfogó házszabályi reformot 1990–1994 közt több frakció is akarta, de ezt megakadályozta, hogy érdekkülönbség volt a kormánypártok és az ellenzék között, az előbbi a törvényalkotás gyorsaságában, a hatékony működésben volt érdekelt, míg az ellenzéknek

[34] *A Nemzeti Megújhodás Programja* (1990). Budapest.

a kormány ellenőrzése, valamint az ellenzéki / kisebbségi jogok érvényesítése. Ezért csak módosítás született, miszerint csak azok a módosító javaslatok jutottak tovább a részletes vitára, majd szavazásra, amelyek a parlamenti bizottságban a tagok egyharmadának a támogatását élvezték; bevezették a végszavazás intézményét, amely lehetővé tette a kodifikációs hibák kijavítását, és az Áht. elfogadásával párhuzamosan több idő jutott a költségvetési törvény megfelelő megtárgyalására. A vágyott reformjavaslat 1993-ban készült el, de csak a következő ciklus elején, 1994-ben fogadták el.[35]

Az új *szervezeti és működési rendszert* 1994 tavaszán szabályozták,[36] de időközben is volt néhány változtatás, amelyekből a jogalkotás szempontjából jelentősebbeket kiemeljük:

- 1990-ben a jogalkotást koordináló Jogi Főosztály a közigazgatási államtitkárhoz tartozott, majd 1991–1994 között a közjogi helyettes államtitkárhoz Törvény-előkészítő Főosztály elnevezéssel, amely jobban kifejezi ezt a feladatkört;
- 1990-ben a miniszterhez tartozó egység a Parlamenti Titkárság, amely a törvényhozással kapcsolatos napirendek, egyeztetések miatt játszott bizonyos szerepet, ideértve a beszámolók, meghallgatások, kérdések miatti szakmai anyagok készítését, koordinálását; ez 1991-től átkerült a parlamenti államtitkár irányítása alá kiegészülve a társadalmi kapcsolatokért való felelősséggel, így kezdi meg működését a Parlamenti és Társadalmi Kapcsolatok Főosztálya;
- 1991-től a miniszterhez bekötött szervezeti egység nemcsak a Rendészeti Hivatal – azon belül Rendészeti Főosztály, amely így a rendőrséggel, határőrizettel, közbiztonsággal kapcsolatos kiemelt kormányzati (és szabályozási) figyelmet jelzi –, de a létrejött Nemzetközi Kapcsolatok Főosztálya is, amely a nemzetközi szerződések, megállapodások megkötésére, szövegezésére is hivatott volt.

A *kodifikációs részfeladatok* (szabályozási koncepció, nemzetközi szerződés kötésére felhatalmazás készítése, jogszabály / szerződés szerkesztése, politikai és szakmai, külső és belső egyeztetése, korlátozott körben hatásvizsgálat, ügyrendek szerinti előterjesztés előkészítése, benyújtása) a szakmai főosztályok és a funkcionális egységként működő Törvény-előkészítő Főosztály, valamint a Nemzetközi Kapcsolatok Főosztály és a (miniszteri, államtitkári) titkárság(ok) között oszlottak meg. Szintén a Törvény-előkészítő Főosztályra hárult a jogalkotást érintő munkatervek, beszámolók (tájékoztatók) készítése és a tárcalap *(Belügyi Közlöny)* szerkesztése, továbbá az elfogadott normatív szövegek aláírásra és kihirdetésre előkészítése. A más tárcáktól és az országos parancsnokságoktól érkezett normaszöveg-tervezetek *véleményezése,* annak a tárcán belül koordinálása és kodifikációs (jogharmonizációs, alkotmányos, nyelvi, szerkesztési, jogösszehasonlító ismeretekre épített) megfogalmazása döntően a Törvény-előkészítő Főosztályra hárult, de a tárcaérdekek, költségvetési és a részletes szakmai, politikai érvek hatékony képviseletét a másik három egység vagy az országos parancsnokságok részvétele biztosította.

Az 1990–2000 közötti évtizedben a belügyi jogalkotási és jogszabály-előkészítési munkák nagy mennyiségét Parádi József számításaival is lehet jelezni: legalább 72 törvény és nemzetközi szerződés törvényi kihirdetése, valamint 22 szakterületen (rendőrség, nemzetközi

[35] SOLTÉSZ István (2018): Házszabálytörténet (1986–2010). In MÓDOS Mátyás szerk.: *A házszabályon túl – Előadások a parlamenti jog aktuális kérdéseiről.* I. kötet. Budapest, Országgyűlés Hivatala, Törvényhozási Igazgatóság. 133–145.

[36] 5/1994. (BK. 6.) BM utasítás.

bűnügyi-rendészeti együttműködés, személy- és objektumvédelem, fegyvertartás, választás, adatkezelés, állampolgárság, menekültügy, útlevél, vízum, bevándorlás, határvédelem, nemzetbiztonság, katasztrófavédelem, hivatásos jogviszony, önkormányzatok, lakásügy, településfejlesztés, önkormányzati gazdálkodás) a különböző rendeleti szabályozás kialakítása, vagyis 76 kormányrendelet kidolgozása és 67 nemzetközi szerződés kihirdetése, 13 tárcával együttműködésben 81 rendelet kimunkálása, 18 országgyűlési határozat kialakítása hárult a minisztériumi kodifikációval foglalkozókra. Ha csak az első ciklusra koncentrálunk, akkor a saját számításunk szerint 1990 májusa és 1994 áprilisa között legalább 57 törvényt, 13 nemzetközi szerződést kihirdető törvényt, valamint 17 országgyűlési határozatot kellett a tárcánál egészében vagy első helyen felelősként előkészíteni, a kormány- és miniszteri rendeleti szabályozás terén pedig 200 feletti dokumentumszámról beszélhetünk. Különösen a nemzetközi bűnügyi, határőrizeti és határellenőrzési, vízum nélküli utazási ügyekben (csak ez utóbbiban 27) sok megállapodás született, rendelet formájában, önállóan vagy érintettként, a BM részéről is együttes tárgyalásokat igényelve.[37] Másfelől, a belügyi rendeleti jogszabály-előkészítés a végrehajtási jellegű, eleve két- vagy még több szintűnek szánt vagy a több tárcát érintő szabályozási mód integráns része volt.[38] Külön említhető az amnesztiára, a rehabilitációra, illetve a nemzetközi megállapodás felmondására vonatkozó szabályozás a történelem kizökkent kerekének helyreállítása érdekében,[39] valamint az állami irányítás egyéb eszközeinek kidolgozása – túl a már említett országgyűlési normatív határozatokon –, hiszen a belügyi egységekben a szervezeti és működési szabályzatra, ügyrendekre, utasításokra, valamint a kapcsolódó nómenklatúrákra gyorsan szükség volt.[40] A tárgyidőszakban a közreműködésünkkel előkészített központi jogszabályok, jogszabálytervezetek felsorolását a Mellékletek 2. pontja tartalmazza.

[37] Például: 15/1993. (I. 27.) Korm. r. a Magyar Köztársaság Kormánya és a Németországi Szövetségi Köztársaság Kormánya között a szervezett bűnözés elleni harcban folytatott együttműködésről szóló Egyezmény kihirdetéséről; 102/1990. (XII. 7.) Korm. r. a Magyar Köztársaság Kormánya és a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyság Kormánya között a vízumkényszer megszüntetésére vonatkozó megállapodás kihirdetéséről; 2/1993. (I. 13.) PM r. a Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovén Köztársaság Kormánya között új határátkelőhelyek létesítéséről aláírt Megállapodás kihirdetéséről.

[38] Például: A rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM r.; 2/1993. (II. 2.) BM r. az országgyűlési képviselőknek a rendőrség, a határőrség, a polgári védelem és a tűzoltóság működésére szolgáló területre történő belépéséről; 125/1993. (IX. 22.) Korm. r. a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény végrehajtásáról; A polgári védelemről szóló 15/1992. (I. 27.) Korm. r. és végrehajtására vonatkozó 7/1992. (V. 19.) BM rendelet; 22/1992. (XI. 25.) KHVM–HM–BM együttes rendelet a fegyveres erők részére történő közúti járművezető képzésről, vizsgáztatásról és az ehhez kapcsolódó vezetői engedély kiadásáról.

[39] Például: 1991. évi V. tv. közkegyelem gyakorlásáról; 1992. évi XI. tv. az 1963 és 1989 között elkövetett egyes állam és közrend elleni bűncselekmények miatt történt elítélések semmissé nyilvánításáról; 1990. évi XXXII. tv. a magyar állampolgárságtól megfosztó határozatok hatályának megszűnése, az 1990. évi XXVII. tv. módosítása, 1991. évi VII. tv. a magyar–román kettős állampolgárságot kizáró egyezmény (1980. évi 2. törvényerejű rendelet) hatályon kívül helyezéséről.

[40] 8002/1992. (BK. 21.) BM tájékoztatója az egyes települések polgári védelmi besorolásáról [az ország egyes települései polgári védelmének békeidőszaki tervezési, szervezési és működési alapjául szolgáló besorolást a polgári védelemről szóló 15/1992. (I. 27.) Korm. rendelet végrehajtására vonatkozó 7/1992. (V. 19.) BM rendelet 6. §-ában meghatározott követelmények alapján]; A Nukleárisbaleset-elhárítási Kormánybizottság 1/1993. határozata.

Összességében a demokratikus jogállami átmenetből a belügyi jogalkotás nagy részt vállalt magára, bár kevés volt a kifejezetten kodifikációs tudással rendelkező tisztviselő, aki civil és nem militáns gondolkodással, az emberi jogok és a joguralom szolgálatában, a megváltozott európai architektúra és a társadalmi elvárások megváltozása közepette végezte munkáját. A többség csak részben volt erre szakmai életútját illetően felkészülve, de a történelmi lehetőség, hogy a jog nem csupán reflektív, hanem projektív erővé válhat, megteremtette a különböző hátterű és tapasztalatú tisztviselők fegyelmezett, szakmai újításokra kész működését. Az, hogy ennek a joganyagnak csak töredéke – a nemzetközi megállapodások és a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény kivételével – maradt fenn mára, az nem az akkori kodifikátorokat minősíti, hanem azokat, akik a jog autonómiáját fokozatosan felszámolták, a jogalkotást pedig instrumentalizálták.

Ötödik rész
A minisztérium szervi ügyeket érintő tevékenysége

13. fejezet
A minisztérium szervezete

Firicz László – Nagy Attila – Verebélyi Imre

13.1. Nemzetközi és hazai szervezeti megoldások

(Verebélyi Imre)

A nemzetközi gyakorlat azt mutatja, hogy a kormányalakításokkor úgynevezett *törzsminisztériumként* rendszerint létrehoznak *önálló, elkülönült belügyminisztériumot.* A 90-es években a megvizsgált 26 európai ország közül akkor egyedül csak Írországban nem volt belügyminisztérium, annak jellemző alapfunkcióit más tárcák között osztották szét. Huszonöt európai országban volt belügyminisztérium, amely rendszerint integrált, többfunkciós minisztériumként, kivételesen pedig egy alapfunkcióra (a rendészetre) leszűkített minisztériumként működött. A több funkciót egyesítő, integrált belügyminisztériumok közt nagy volt a változatosság. A rendészeti alapprofilhoz többféle más feladatcsoportot társítottak. Például ilyen ügykörök voltak a helyi önkormányzati, a területrendezési, az állampolgársági és bevándorlási, az anyakönyvi, a közigazgatási eljárási vagy a köztisztviselői rendszer ügykörei. Speciális megoldást alkalmaztak Dániában, ahol a belügyminisztériumhoz tartozott még az egészségügy is, Bulgáriában viszont a katasztrófavédelmet nem a belügyminisztérium, hanem az erre a feladatcsoportra szervezett külön minisztérium látta el, Luxemburgban a bevándorlási feladatcsoport a külügyminisztériumhoz tartozott.

A magyar polgári fejlődés során *mindig széles feladatkörű belügyminisztériumaink* voltak. Ez a tárca gondozta a széles értelemben felfogott rendőrségi közigazgatási ügyeket (a biztonsági rendészeti feladatcsoportot és az igazgatási rendészeti feladatcsoportot). A rendőrségi ügykörök mellett fontos civil jellegű feladatcsoport volt például a helyi önkormányzatokkal, a választásokkal, a közigazgatási személyi állománnyal vagy a közigazgatási eljárásokkal kapcsolatos feladatcsoport. (Hosszabb ideig ehhez a tárcához tartozott a gyámügy és a közegészségügy is.) Az 1950-es években azonban az államszocializmus proletárdiktatúrájának hazánkra kényszerítéséből adódott az a negatív következmény, hogy a Belügyminisztérium funkcióköre leszűkült a nem jogállami jellegű rendészeti funkcióra. A Belügyminisztérium – rossz emléket hagyva maga után – rendőrminisztériummá vált. A BM-től elvették a hagyományos civil jellegű ügyköröket, amelyeket a Minisztertanács hivatali szervezetébe helyeztek.

Később az 1970-es évtized második felében már felmerült, hogy a Minisztertanács hivatalainál lévő civil közigazgatási funkciókat a BM-be lehetne visszahelyezni. (Verebélyi Imrének az akkori kutatásai során még az volt a véleménye, hogy a nem megreformált rendőr-

minisztériumi funkciókörben tevékenykedő Belügyminisztérium helyett inkább az egyes nyugati országok szervezeti megoldását követve önálló Közigazgatási Minisztériumot állíthatnának fel.) 1988-ban a demokratikus átalakulási folyamatok előtti évben a Belügyminisztérium új miniszterrel az élén visszakapta a polgári korban jogállami keretben ellátott civil feladatköreit. A valódi jogállamiság kiépítésének kezdetén pedig 1989–1990-ben már kellő alátámasztást kapott az 1988-ban elindult jó kezdeményezés: a kibővített feladatkörű BM valódi civil minisztériummá alakult mind a rendészeti igazgatási, mind a közjogi és általános közigazgatási felelősségi körében. Remény lett arra, hogy a megújuló Belügyminisztériumban nem az egyenruhás személyi állomány korábbi militáns felfogása kerül túlsúlyba a civil állományhoz képest. Mivel a Belügyminisztérium 1988 óta *többfunkciós nagy minisztérium* volt, ezért a rendszerváltozás bevezetésekor, 1990-ben nem kellett további szakágakat idecsatolni. Sőt a tárcához csatolt területfejlesztési feladatcsoport más minisztériumnak való átadásával valamelyest csökkent a tárca széles feladatköre. Az új polgári Belügyminisztérium úgynevezett csúcsminisztériumként 600 hivatalnokkal kezdte meg a rá háruló nagy munkát.

Ami a kormányzati struktúra más minisztériumait illeti, azok közt szintén volt több összevont nagy minisztérium. Hasonlóan a Németh-kormány struktúrájához Antall József miniszterelnök is a kormánystruktúrák méretét jellemző három csoport közül a középméretű csoportban (12–17 minisztérium) és annak az alsó részében kívánt maradni. Az ettől eltérő felfogást képviselő Sárközy Tamás professzor – akkor, amint később is – azzal egyetértett, hogy idehaza nem célszerű követni a felső csoportot (a túl sok, 18–20 minisztériumot tartalmazó kormánystruktúrát), sőt a középméretű csoport helyett is inkább az igen kevés nagy minisztériumot feltételező legkisebb méretű csoportot célozták meg (a 7–11 minisztériumi szám valamelyikét preferálták).

Az integrált magyar Belügyminisztérium *belső szervezeti tagozódása* 1990–1994 között a változó igények miatt egy-egy részletében többször változott. Az induláskor például sem az akkori belügyminiszter, sem a minisztérium rendészeti részlegeinek vezetői nem gondolták, hogy a következő egy évben a bűnözés mértéke jelentősen megemelkedik, az 1990 végén belépő új belügyminiszter, amikor ezzel a nem várt negatív folyamattal szembesült, 1991-ben létrehozta a Rendészeti Hivatalt. (Később a Rendészeti Hivatal két főosztályát összevonva megszüntette a hivatalt és annak helyettes államtitkári besorolású vezetői állását, az egyetlen főosztályt pedig közvetlen miniszteri alárendeltségbe vonta.)

1990-ben három helyettes államtitkárral indult a szervezet. A rendészeti helyettes államtitkár két főosztályt, a gazdasági helyettes államtitkár három főosztályt fogott össze, a közigazgatási helyettes államtitkárnak hat főosztályt kellett felügyelnie. A szakmailag elismert Kara Pál mint – az akkor hatályos törvény szerinti – közigazgatási államtitkár elvállalta és hatalmas munkabírásával átmenetileg megoldotta ezt a feladatot addig, amíg sikerült az Alkotmánybíróság szakértői stábjából a tárcához negyedik helyettes államtitkárnak áthívni Zsuffa Istvánt. 1993-ban sikerült a Pénzügyminisztérium helyettes államtitkárát (Thuma Józsefet) hasonló beosztásban a tárcához áthívni, aki három főosztályt (az Önkormányzati Gazdasági Főosztályt, a Településfejlesztési és Kommunális Főosztályt és a Közgazdasági Főosztályt) felügyelt, és a súlyosbodó betegségével küzdő miniszterelnököt gazdaságpolitikai ügyekben is kisegítő Boross Péter szakmai felkészítését is elvállalta. Mint induló közigazgatási államtitkár az első miniszternek 1990 tavaszán nem javasoltam, hogy a költségvetési és a műszaki ügyek felügyeletére Gazdasági Helyettes Államtitkárság alakuljon. Elegendőnek tartottam volna, hogy vagy a közigazgatási államtitkár, vagy a leendő

három helyettes államtitkár valamelyike felügyelje az integrált Gazdasági Főigazgatóságot (különösképpen arra tekintettel, hogy a minisztériumtól elkülönülten működő öt országos parancsnokság központi és területi szerveinél felkészült gazdasági osztályok voltak, amelyekhez dekoncentrálni tudták volna a korábban minisztériumba koncentrált gazdasági ügyek egy részét). A miniszter viszont más kormányzati forrásokból származó javaslat alapján létrehozott ilyen helyettes államtitkárságot. 1994 tavaszán, még kormányváltás előtt azonban a gazdasági helyettes államtitkár eltávozott a tárcától, feladatkörét Thuma József helyettes államtitkár vette át. Az 1994-es kormányváltáskor belépő Kuncze Gábor miniszter a korábbi négy helyettes államtitkárság helyett már csak három helyettes államtitkárságot szervezett.

A Belügyminisztérium rendszerváltozás előtti szervezetét alapvetően az azt megelőző évtizedek rendőri, rendészeti szemlélete jellemezte. A Belügyminisztérium szervezetébe szorosan beletartoztak a rendőri, az állambiztonsági, a határőrségi és a központi tűzoltósági szervek. A minisztérium szervezetében a miniszteri közvetlen szervek, az államtitkári szervek és a miniszterhelyettesek által irányított négy főcsoportfőnökség működött (az I. Pénzügyi–Anyagi–Technikai; a II. Országos Rendőr-főkapitányság; a III. Állambiztonsági, IV. Személyügyi). A főcsoportfőnökségek csoportfőnökségekre, osztályokra és alosztályokra tagozódtak. A miniszterek civilek, az államtitkár, a miniszterhelyettesek, a csoportfőnökök, az osztályvezetők, az alosztályvezetők hivatásos állományúak voltak. Az akkori rendszer különlegességének számított az a tény is, hogy az MSZMP BM Pártbizottság (megyei jogú), a BM KISZ Bizottság, valamint a BM Szakszervezeti Tanács is a minisztérium szervezetébe tartozott.

A Belügyminisztérium „rendőrminisztériumi" jellegének csökkentése, a civil feladatokat is ellátó intézménnyé történő átalakítása már a rendszerváltozást megelőzően megindult. Az 1988–1989-es években megkezdődött az akkori tanácsok irányításával, a terület- és településfejlesztéssel, a lakás-, telek-, helyiséggazdálkodással és a kommunális feladatok irányításával, az anyakönyvi tevékenységgel, a menekültügyi feladatok ellátásával, az országgyűlési és helyi önkormányzati képviselők választásával kapcsolatos teendőknek a minisztérium feladatkörébe és szervezetébe helyezése. Ezeket az új feladatokat ellátó minisztériumi szervezeti egységeket egy új civil államtitkár és miniszterhelyettes irányította.

A Dunagate-botrány 1989. december 25-i kirobbanását követően megkezdődött az állambiztonsági szervek minisztériumból való kiszervezése. Horváth István belügyminiszter 1990. január 23-i lemondását követően Gál Zoltán – addig a civil területet felügyelő államtitkár – megbízott miniszterként 1990. május 23-áig irányította a minisztériumot. Az 1990. május 23-án megalakuló Antall-kormány belügyminiszterének a feladatrendszerében bekövetkezett változásokra tekintettel jelentős szervezeti korszerűsítésre került sor. A belügyminiszter feladat- és hatáskörét meghatározó kormányrendelet szabályozta a belügyminiszter kormányzati munkában való részvételével, helyi önkormányzatokkal, a közigazgatási személyzetpolitikával, az általános közigazgatás-szervezéssel, a rendőri tevékenység irányításával, valamint a nem rendőri szakigazgatási, rendészeti tevékenység irányításával kapcsolatos feladatait. A kormányzati munkamegosztás korszerűsítésével összefüggésben a belügyi igazgatás területén is alapvető strukturális változtatásokra került sor, amelyek következtében a korábbi évtizedek rendőri, rendészeti szemléletű minisztériumából egy, a demokratikus jogállami intézményrendszernek megfelelő, szervezetében és működésében is civil szemléletű, közszolgálati alapon nyugvó minisztérium alakult ki.

13.2. Az új szervezet kialakulása és annak változásai 1990–1993 között

(Firicz László – Nagy Attila)

Az 1990. év közepétől a következő szervezeti intézkedésekre került sor.

Az 1990. július 19-én kelt, a Belügyminisztérium szervezetéről és belső rendjéről szóló 53/1990. BM utasítás a minisztérium struktúrájának kialakításában hűen visszatükrözte az Antall-kormány elképzeléseit, azaz egy, a korábbiaktól teljesen eltérő új rendszer felállításának határozott akaratát. Ugyanis a hivatkozott utasítás 1. pontja a következőképpen kezdődött: „A Belügyminisztérium jelenlegi főcsoportfőnökségeit, csoportfőnökségeit, főosztályait, osztályait megszüntetem, és a minisztérium szervezetét a jelen utasításban foglaltak szerint határozom meg."

A minisztérium felső vezetői szintjén a miniszter első helyetteseként működő államtitkári, valamint a miniszterhelyettesi funkciókat megszüntették, és helyettük – az új többpárti demokráciának és a közigazgatási irányítási elvnek megfelelően – politikai államtitkár, közigazgatási államtitkár és helyettes államtitkárok lettek kinevezve:

- a politikai államtitkár – aki a kormánykoalíció köréből kerül ki – a miniszter általános politikai helyettese. Elsődleges feladata a miniszter országgyűlési képviseletének elősegítése, a minisztérium Országgyűléssel kapcsolatos tevékenységének összefogása és felügyelete;
- a közigazgatási államtitkár – aki a szakmai folytonosságot képviseli – a miniszter irányításával a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően vezeti a minisztérium hivatali apparátusát, irányítja a helyettes államtitkárokat;
- a helyettes államtitkárok közreműködnek egyes szakterületek irányításában és feladataik végrehajtásában.

A minisztérium és a minisztérium által irányított szervek alapvetően három kategóriába lettek besorolva:

- a szakmai szervek (főosztályok): a minisztérium igazgatási feladatait;
- a szolgálatok (háttérintézmények): a minisztérium működésével kapcsolatos ellátó, szolgáltató, oktatási és kutatási feladatokat;
- az országos parancsnokságok: a rendőri és egyéb rendészeti (kormányőrségi, határőrizeti, tűzvédelmi, polgári védelmi) feladatokat látták el.

Az így kialakított szervezeti felépítés kedvezően szétválasztotta a jellegzetesen központi közigazgatási feladatokat ellátó minisztériumot a háttérintézményeitől és a végrehajtó feladatokat végző rendészeti szerveitől.

Tekintettel arra, hogy a rendszerváltozás utáni időszak minisztériumi struktúrájának alapját a fentiekben írt BM utasítás jelentette, célszerűnek tartjuk annak részletesebb ismertetését, az új szervezeti egységek feladatköreinek bemutatása mellett. (A később bekövetkezett változásokat az adott helyen jelezzük.)

1990. július 19-től a *belügyminiszter* közvetlen irányítása alatt működik:

- Kabinetiroda. Vezetője főosztályvezetői jogállású, feladata a miniszter munkájának közvetlen segítése, különösen a kodifikációs tevékenység felügyeletében. Ellátja továbbá a Miniszteri Kabinet működésével kapcsolatos feladatokat. Szervezetébe tartozik a miniszter Személyi Titkársága, a felsőoktatási referens és a Miniszteri Protokollfőnökség;
- Sajtó-, Közművelődési és Tájékoztatási Titkárság. Vezetője főosztályvezetői jogállású. Végzi a minisztérium és az alárendeltségébe tartozó szervek sajtó-, propaganda- és közművelődési tevékenységének irányítását, koordinálását, ellenőrzését. Kapcsolatot tart a tömegkommunikációs eszközökkel és szervekkel. Szervezi a minisztérium vezetőinek sajtószerepléseit, illetve sajtótanácsadást folytat;
- Parlamenti Titkárság. Vezetője főosztályvezetői jogállású. Feladata a miniszter és a politikai államtitkár országgyűlési munkájának segítése. Összehangolja a minisztérium parlamenttel, bizottságokkal és a képviselőkkel kapcsolatos tevékenységét. Az illetékes főosztályok bevonásával előkészíti az interpellációkra és kérdésekre adandó válaszokat. Kapcsolatot tart az Országgyűlés szerveivel és a képviselőkkel;
- Belső Ellenőrzési Szolgálat. Vezetője főosztályvezetői jogállású. A szolgálat gondoskodik a minisztériumban és szerveinél az államtitok, szolgálati titok és a személyi állomány biztonsági védelméről;
- Rendőrtiszti Főiskola és a mellette működő Továbbképző és Módszertani Intézet. Az intézet vezetője főosztályvezetői jogállású.
- Államigazgatási Főiskola;
- általános irányítás alatt az Országos Rendőr-főkapitányság;
- Kormányőrség Parancsnoksága.

A *politikai államtitkár* közvetlen alárendeltségében működik a Politikai Államtitkár Titkársága. Vezetője osztályvezetői jogállású. Az államtitkár közreműködik a Parlamenti Titkárság irányításában.

A *közigazgatási államtitkár* közvetlenül irányítja a helyettes államtitkárokat, illetve alárendeltségében működik:

- Személyi Titkárság. Vezetője osztályvezetői jogállású;
- Államtitkári Hivatal. Vezetője főosztályvezetői jogállású. Feladata a közigazgatási államtitkár munkájának segítése; a minisztériumi szintű rendezvények, értekezletek szervezése. Kidolgozza a minisztérium működését szabályozó rendelkezéseket; közreműködik a minisztériumi szervek tevékenységének összehangolásában. Végzi a BM központi épületével kapcsolatos igazgatási teendőket. Ellátja a minisztérium szakmai szervei és a minisztérium által irányított szervek ügyiratkezelésének felügyeletét és ehhez kapcsolódóan az állam- és szolgálati titok védelmével kapcsolatos feladatokat. Kezeli a BM központi irattárát. Előkészíti a minisztérium vezetőinek nemzetközi tárgyalásait; a minisztérium külkapcsolatai körében bonyolítja a levelezést; végzi a delegációk külföldre utazásainak és a külföldi delegációk fogadásának pénzügyi elszámolását. Intézi a politikai okból személyes szabadságukban korlátozottak rehabilitációját. Az Államtitkári Hivatal keretében működik a Tájékoztató Szolgálat és a BM Kiadó;
- Jogi Főosztály. Vezetője miniszteri biztosként ellátja a szovjet csapatok által visszahagyott ingatlanokkal kapcsolatos belügyminisztériumi teendőket. Szervezi és végzi a minisztérium jogszabály-előkészítési, jogi kodifikációs tevékenységét, lefolytatja az ezzel kapcsolatos egyeztetéseket. Állást foglal a tárca jogszabály-előkészítési felelőssége körébe tartozó jogszabályokkal kapcsolatos elvi kérdésekben; szerkeszti a minisztérium hivatalos lapját;

- Személyzeti és Munkaügyi Főosztály. Fő funkciója a minisztérium és szervei személyzeti és munkaügyi munkájának elvi irányítása, a végrehajtás ellenőrzése, a munkáltatói képviselet ellátása, a minisztérium személyzeti, munkaügyi és fegyelmi munkájának végzése; összbelügyi szinten szervezetfejlesztő és létszámgazdálkodó munka koordinálása és ellenőrzése. Intézi a Belügyminisztériumtól és szerveitől politikai okból elbocsátottak rehabilitációját;
- Választási Iroda. Vezetője főosztályvezetői jogállású. Feladatkörében változatlan;
- Magyar Közigazgatási Intézet. Vezetője főosztályvezetői jogállású.

A *közigazgatási helyettes államtitkár* közvetlen alárendeltségében működik:

- Személyi Titkárság. Vezetője osztályvezetői jogállású;
- Önkormányzati Főosztály. Feladata az önkormányzati testületek tevékenységének módszertani megalapozása; az önkormányzati rendeletalkotás módszertani segítése; a hivatali munka szervezésének és az igazgatási tevékenység racionalizálásának módszertani összefogása; a közigazgatási informatikai adatbázisok fejlesztésének irányítása; az Országos Népességnyilvántartó Szolgálat közvetlen felügyeletében való közreműködés;
- Hatósági Főosztály. Irányítja a minisztérium felelősségi körébe tartozó igazgatási, szakigazgatási tevékenységet; elbírálásra előkészíti a megyei vagyonellenőrző bizottságok döntései elleni jogorvoslatokat; kialakítja a lakáshoz jutás feltételrendszerének központi szabályait, a lakás- és helyiségbérlet, az állami tulajdonú házingatlanok kezelői jogának, elidegenítésének, az ingatlanközvetítésnek, a lakásszövetkezetek és társasházak, valamint a helyiséggazdálkodás szabályait; ellátja a lakás- és helyiséggazdálkodási tevékenység központi irányítását. Javaslatot készít a ki- és bevándorlási politikára, kidolgozza az igazgatásrendészeti szakterületek jogszabályait; az Országos Rendőr-főkapitányságon keresztül irányítja a rendőrség igazgatásrendészeti munkáját; az idegenrendészet területén kapcsolatot tart más országok belügyi szerveivel. Ellátja a vagyonellenőrző bizottságokkal kapcsolatos feladatokat;
- Önkormányzati Gazdasági Főosztály. Feladata az önkormányzati szabályozási és gazdálkodási rendszer kialakítása, továbbfejlesztése, a költségvetési tervezés, az önkormányzati tulajdon és a különböző intézmények, továbbá az önkormányzati vállalkozások módszertani segítése; végzi az önkormányzati gazdasági feladatok kormányzati koordinációját;
- Közszolgálati Főosztály. Előkészíti a kormány közszolgálatot, s különösen a közigazgatási köztisztviselőket érintő döntéseit; feladata a közszolgálatban dolgozók kiválasztását és alkalmazását, képzését, továbbképzését, jogait és kötelezettségeit, előmeneteli és illetményrendszerét, minősítését, felelősségét, jogviszonyuk megszűnését, valamint adatainak nyilvántartását és kezelését rendező jogszabályok kidolgozása;
- Terület- és Településfejlesztési Főosztály. Feladata a kormányzat terület- és településfejlesztési politikájának megalapozása; a településrendszer fejlődésének összehangolása; a vidék, a falvak, az elmaradott térségek fejlesztésének előmozdítása. Irányítja a telekgazdálkodást; végzi a kommunális ellátással kapcsolatos központi igazgatási feladatokat;

- Menekültügyi Hivatal. Vezetője főosztályvezetői jogállású. Feladatkörében változatlan;
- Országos Népességnyilvántartó Szolgálat.

A *rendészeti helyettes államtitkár* közreműködik az Országos Rendőr-főkapitányság általános irányításában, illetve közvetlen alárendeltségében működik:

- Személyi Titkárság. Vezetője osztályvezetői jogállású;
- Rendőrségi és Határrendészeti Főosztály. Előkészíti a miniszter szakmai tárgyú döntéseit, a rendőrséget, a határőrséget érintő miniszteri és magasabb szintű jogszabályokat; végzi a szakmai célszerűségi és törvényességi ellenőrzést, figyelemmel kíséri a szakmai munka személyi, anyagi, technikai feltételeinek alakulását, közreműködik az oktatási és tudományos intézmények irányításában;
- Polgári Biztonsági Főosztály. Felügyeli a tűzoltóság tevékenységét, szervezi és koordinálja a területi és önkormányzati kapcsolatokat, előkészíti a helyi civil katasztrófaelhárításra alkalmas szolgálat kialakítását; ellátja a polgári védelem minisztériumi irányítását; szervezi átfogó feladatreformját; gyakorolja a szolgálatok minisztériumi szintű igazgatási, szabályozási, oktatási, nemzetközi kapcsolati, tudományos és ellenőrzési funkcióit;
- Bűnügyi Szakértői és Kutatóintézet. Vezetője főosztályvezetői jogállású;
- Adatfeldolgozó Szolgálat. Vezetője főosztályvezetői jogállású;
- Határőrség Országos Parancsnoksága;
- Tűzoltóság Országos Parancsnoksága;
- Polgári Védelem Országos Parancsnoksága.

A *gazdasági helyettes államtitkár* közvetlen alárendeltségében működik:

- Személyi Titkárság. Vezetője osztályvezetői jogállású;
- Közgazdasági Főosztály. Ellátja a Belügyminisztérium költségvetési fejezettel kapcsolatos létszám-, pénzügyi és technikai feladatainak tárcaszintű tervezését; a költségvetési szervezeti egységek felosztását; a gazdálkodás irányítását; az illetmény, a társadalombiztosítási és személyi járandóságok rendszereinek gondozását. A főosztály közvetlen alárendeltségében szolgálatként működik a Számviteli Adatfeldolgozó és Nyugdíj-megállapító Szolgálat;
- Műszaki Főosztály. Feladata a minisztérium és az irányítása alá tartozó szervezetek fegyverzeti, vegyivédelmi, műszaki és járműfejlesztési tevékenységéhez kapcsolódó gazdálkodási, jogi, szervezési feladatainak előkészítése, ingatlangazdálkodási és beruházási tevékenységének irányítására vonatkozó miniszteri döntések előkészítése; a lakásgazdálkodással kapcsolatos feladatok végzése. A főosztály közvetlen alárendeltségében szolgálatként működik a Központi Beszerző, Tároló és Javító Szolgálat;
- Ellenőrzési Önálló Osztály. Vezetője főosztályvezetői jogállású. Feladata a minisztérium, illetve az irányítása alá tartozó szerveknél jogszabályok alapján a belügyminiszter feladatkörébe tartozó költségvetési ellenőrzések végzése, illetve a minisztérium gazdasági szerveinél a belső ellenőrzési teendők ellátása;
- BM Gazdasági Igazgatóság. Vezetője főosztályvezetői jogállású;
- Kormány Kiemelt Objektumainak Igazgatósága. Vezetője főosztályvezetői jogállású;
- Híradástechnikai Szolgálat. Vezetője főosztályvezetői jogállású;

- Jóléti Intézmények Igazgatósága. Vezetője főosztályvezetői jogállású;
- Központi Kórház és Intézményei. Vezetője főosztályvezetői jogállású.

A Belügyminisztérium rendszeresített létszáma (a szolgálatok és országos parancsnokságok nélkül) 1990. augusztus 1-jén 735 fő volt. A Magyar Köztársaság Belügyminisztériumának és irányított szerveinek 1990. évi szervezeti felépítését a mellékletek között e címmel ellátott táblázat tartalmazza.

A Belügyminisztérium előtt álló feladatok hatékonyabb, szakszerűbb végzése érdekében 1991-ben megkezdődött a még meglévő párhuzamosságok felszámolása, a feladatorientáltabb szervezetrendszerek kialakítása, amelynek során egy módosított belső irányítási rend alakult ki. A belügyminiszter a minisztérium munkájának hatékonyabbá és eredményesebbé tétele érdekében az előző évben kialakított struktúrán további változtatásokat hajtott végre. Szándékát a lezajlott belpolitikai események – különösen az úgynevezett taxisblokád – is befolyásolták.

A legfontosabb változtatás a rendészeti szervek irányításában történt. Ezzel összefüggésben a rendészeti helyettes államtitkári státust megszüntették, és ezzel egyidejűleg a Rendészeti Hivatalt felállították. A határőrség és a kormányőrség (későbbi elnevezéssel a Köztársasági Őrezred) a Rendészeti Hivatal, míg a tűzoltóság és a polgári védelem az önkormányzati (korábban közigazgatási) helyettes államtitkár alárendeltségébe került.

Az 1991. február 1-jei miniszteri értekezlet jegyzőkönyve egyértelműen meghatározta a követendő irányokat. A miniszteri döntést a Belügyminisztérium szervezeti tagozódásáról szóló és a belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek alárendeltségéről szóló 25/1991. BM utasítás foglalta össze. Az irányítási viszonyok profiltisztítása érdekében közjogi helyettes államtitkár lett kinevezve, akihez a törvény-előkészítő, közigazgatás-fejlesztési, választási és informatikai tevékenység irányítása lett telepítve, a Menekültügyi Hivatal pedig a politikai államtitkár közvetlen irányítása alá került.

A hivatkozott utasítás következtében *miniszteri* közvetlen irányítás alá került:

- Kabinetiroda;
- Nemzetközi Kapcsolatok Főosztálya (megjegyzés: e feladat kiválik az Államtitkári Hivatalból és önálló szervezeti egységként jelenik meg);
- Sajtó-, Propaganda- és Tájékoztatási Főosztály;
- Rendészeti Hivatal (megjegyzés: új szervezeti egység, egyúttal megszűnik a rendészeti helyettes államtitkári feladatkör);
- Országos Rendőr-főkapitányság;
- Államigazgatási Főiskola;
- Rendőrtiszti Főiskola;
- köztársasági megbízottak tekintetében a miniszter gyakorolja a törvényben meghatározott jogköröket, gondoskodik tevékenységük összehangolásáról;
- a miniszter az ORFK Biztonsági Főosztályával kapcsolatban gyakorolja a jogszabályban meghatározott jogköröket.

A *politikai államtitkár* közvetlen irányításával működő minisztériumi hivatali szervek:

- Parlamenti és Társadalmi Kapcsolatok Főosztálya;
- Menekültügyi Hivatal (megjegyzés: átkerül a közigazgatási helyettes államtitkártól).

A *közigazgatási államtitkár* közvetlen irányításával működő szervek:

- Igazgatási Főosztály (megjegyzés: az Államtitkári Hivatal jogutódja);
- Személyzeti és Munkaügyi Főosztály;
- Magyar Közigazgatási Intézet.

Az *önkormányzati helyettes államtitkár* irányításával működő szervek:

- Önkormányzati Főosztály;
- Önkormányzati Gazdasági Főosztály;
- Településfejlesztési és Kommunális Főosztály;
- Hatósági Főosztály;
- Katasztrófavédelmi Főosztály (megjegyzés: a korábbi és a rendészeti helyettes államtitkár irányítása alá tartozó Polgári Biztonsági Főosztály jogutódja. Feladata a tűzvédelmi, a polgári védelmi és a katasztrófaelhárítási szakterületek munkájának szervezése, koordinálása, az egyes területekre vonatkozó jogszabályok kidolgozása; a szükségállapotra és veszélyhelyzetre történő felkészülés tervezése, szervezése, ellenőrzése.)
- Polgári Védelem Országos Parancsnoksága;
- Tűzoltóság Országos Parancsnoksága;
- Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálat.

A *közjogi helyettes államtitkár* irányításával működő új szervezeti egységek:

- Törvény-előkészítő Főosztály (megjegyzés: a Jogi Főosztály jogutódja. Feladata a jogszabályalkotás, jogi koordináció ellátása);
- Jogi Képviseleti Főosztály (megjegyzés: kiválik a korábbi Jogi Főosztályból, elsődleges feladata a hivatal és a minisztériumi szervek képviselete bíróság előtti peres eljárásokban);
- Közszolgálati és Közigazgatás-fejlesztési Főosztály (megjegyzés: a Közszolgálati Főosztály utódszerve, átkerült a közigazgatási helyettes államtitkártól);
- Választási és Informatikai Főosztály;
- Adatfeldolgozó Hivatal (háttérintézmény);
- Állami Népességnyilvántartó Hivatal.

A *gazdasági helyettes államtitkár* közvetlen irányításával működő szervek:

- Közgazdasági Főosztály;
- Műszaki Főosztály;
- Költségvetési Ellenőrzési Főosztály (megjegyzés: a korábbi Ellenőrzési Önálló Osztály utódja);
- Gazdasági Igazgatóság;
- Kormány Kiemelt Objektumainak Igazgatósága;
- Jóléti Intézmények Igazgatósága;
- Központi Kórház és Intézményei.

A *Rendészeti Hivatal elnökének* közvetlen irányításával működő szervek:

- Rendészeti Főosztály;
- Ellenőrzési Főosztály;

- Határőrség Országos Parancsnoksága;
- Magyar Köztársaság Kormányőrsége;
- Rendészeti Kutatóintézet;
- Bűnügyi Szakértői és Kutatóintézet;
- Híradástechnikai Szolgálat;
- Rendészeti Szervek Kiképző Központja (háttérintézmény).

Az utasítás rögzíti továbbá, hogy a közgazdasági főosztályvezető közvetlen alárendeltségében működik a Számviteli és Nyugdíj-megállapító Hivatal. A műszaki főosztályvezető közvetlen alárendeltségébe tartozik a Központi Beszerzési Iroda és a Beruházási Iroda. A menekültügyi hivatalvezető közvetlen alárendeltségében működnek a Menekültügyi Hivatal befogadóállomásai. A Sajtó-, Propaganda- és Tájékoztatási Főosztály vezetője közvetlen alárendeltségében működik a BM Kiadó.

A minisztérium és a háttérintézményei átszervezésének egyik jelentős eredményeként teljes egészében megvalósult a korábban ott dolgozó hivatásos állományúak polgáriasítása, s ennek következtében a minisztérium civillé válásának a társadalom felé megjelenő, valamint az ott dolgozókra gyakorolt hatásaként a korábbi, főleg rendfokozattal rendelkező hivatásos állományú rendszer megszűnt, és helyébe a közszolgálati alapon nyugvó polgári köztisztviselői rendszer lépett.

Az 1991. év további jelentős előrelépése volt, hogy a Belügyminisztérium és a miniszter által irányított szervek szakszervezeteivel és érdekképviseleti szerveivel kialakították – a minisztériumok közül elsőként – a belügyi érdekegyeztetés rendszerét és annak fórumát, a Belügyi Érdekegyeztető Tanácsot.

Még az 1991. év krónikájához tartozik a Belügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 37/1991. számú BM utasítás kiadása. Az 1991. december 19-én kelt utasítás 1992. január 1-jén lépett hatályba, egyúttal hatályon kívül helyezte a – jelen fejezetben részletesen tárgyalt – 25/1991. BM utasítást. Megjegyezzük, hogy ezen utasítás jelentette a szervezeti működés alapját egészen a kormányzati ciklus végéig. A később bekövetkező változások csak módosításai az utasításnak.

A 37/1991. számú BM utasításról érdemes megjegyezni, hogy egy rendkívül részletes szabályzat, amely nemcsak a minisztérium szervezetét, hivatali egységeit taglalta, de kitért a minisztérium teljes személyzeti körének spektrumára, a minisztertől, a főosztályvezetőn át az ügyintézőig és az ügyvitelt ellátóig. Egyúttal pontosan rögzítve az egyes feladatköröket is. Az utasítás rögzítette továbbá a minisztérium működési rendjét, valamint magában foglalta az iratkezelési szabályzatot, és meghatározta a jogszabály-előkészítés rendjét is.

A Belügyminisztérium rendszeresített létszáma (a minisztériumi irányítás alatt álló szervek és háttérintézmények nélkül) 1991. év végén 635 fő volt. A Magyar Köztársaság Belügyminisztériumának és irányított szerveinek 1991. évi szervezeti felépítését a mellékletek között ezen címmel szereplő táblázat tartalmazza.

A polgári, civil minisztériumi modellre való áttérés nyomán a minisztérium belső strukturális viszonyai és működési rendszere az *1992. évre stabilizálódott.* Ennek egyik fontos eleme volt, hogy 1992. január 1-jével hatályba lépett a Belügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzata, amely megfelelően tükrözi a belügyi igazgatással szembeni társadalmi és kormányzati elvárásokat, és rögzíti a minisztériumi struktúrán belüli szervezeti és szervezetközi munkamegosztást.

A BM Szervezeti és Működési Szabályzata a minisztérium szerveit három új kategóriába sorolta. A Belügyminisztérium hivatali szervezeti egységei a szakmai főosztályok, a minisztérium hivatali tevékenységét segítő szervezeti egységei a háttérintézmények, míg a belügyminiszter irányítása alá tartozó önálló szervezetek az országos parancsnokságok, valamint a szakmailag önálló és a költségvetési törvény belügyi fejezetén belül önálló címként jelentkező, korábban háttérintézmények kategóriába tartozó szervezetek.

A BM Szervezeti és Működési Szabályzatának hatálybalépésével a minisztérium működése, az apparátus munkája hatékonyabbá, szervezettebbé vált. Megszűntek azok a bizonytalanságok, amelyek korábban esetenként jelentkeztek. Gőzerővel folyt ez évben is az új rendszer megteremtéséhez szükséges jogszabályi alapok megteremtése. Július 1-jével hatályba léptek a köztisztviselők jogállásáról szóló, valamint a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvények, illetve az előbbiekre is kihatással lévő új munka törvénykönyve.

A Belügyminisztérium teljes szakmai keresztmetszetét figyelembe véve az a speciális helyzet alakult ki, hogy a minisztériumban és egyes háttérintézményében köztisztviselők, a többi háttérintézményében közalkalmazottak, a rendészeti szerveknél (rendőrség, határőrség, tűzoltóság, polgári védelem) hivatásos állományúak és közalkalmazottak dolgoztak.

A Belügyminisztérium a fegyveres erők és a fegyveres testületek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról szóló 1971. évi 10. törvényerejű rendelet hatályon kívül helyezése érdekében egy új – a korszerű előmeneteli (karrier) rendszert is tartalmazó –, a hivatásos állomány egyes tagjainak szolgálati jogviszonyáról és társadalombiztosítási ellátásáról szóló törvénytervezetet dolgozott ki.

A minisztérium szervezetében ez évben bekövetkezett változás rámutatott arra, hogy a rendszerépítés mellett az ellenőrzési feladatok is jelentős hangsúlyt kaptak. Ugyanis az ellenőrzési ügyekért felelős szervezeti egység a közigazgatási államtitkár közvetlen irányítása alá került. Egyebekben a működési rendet az 1991. évben határozták meg. A szervezeti változások szempontjából az 1992. év kimondottan csendes évnek mondható.

Az 1992. január 1-jétől hatályos szervezeti módosulások a következők:

- a Költségvetési Ellenőrzési Főosztály a közigazgatási államtitkár közvetlen irányítása alá kerül;
- ugyancsak a közigazgatási államtitkár közvetlen irányítása alatt kezdi meg működését a Nemzetközi Segélykoordinációs Titkárság;
- a korábbi Katasztrófavédelmi Főosztály tevékenységét Védelmi Főosztály néven folytatja.

A Belügyminisztérium rendszeresített létszáma (a minisztérium hivatali tevékenységét segítő és a belügyminiszter irányítása alá tartozó önálló szervezetek nélkül) 1992. év végén 600 fő volt. A Magyar Köztársaság Belügyminisztériumának és irányított szerveinek 1992. évi szervezeti felépítését a mellékletek között az ezzel a címmel szereplő táblázat tartalmazza.

Szemben az 1992. évvel, az *1993. év a minisztériumi szervezet szempontjából a folyamatos változások időszakát* jelentette.

A menekült- és migrációs ügyek címzetes államtitkára közvetlen irányítása alá került a Menekültügyi és Migrációs Hivatal.

Közgazdasági helyettes államtitkárt neveztek ki 1993. április 1-jétől, míg a korábbi gazdasági helyettes államtitkár elnevezése költségvetési-műszaki helyettes államtitkárra változott. A Rendészeti Hivatal 1993. május 1-jén jogutód nélkül megszűnt. Feladatait

a Rendészeti Főosztály vette át. A Védelmi Főosztály 1993. július 15-én szintén megszűnt. Feladatai a Védelmi Irodához kerültek. A Hatósági Főosztály 1993. augusztus 31-én ugyancsak megszűnt. Az állampolgársággal kapcsolatos feladatait a 1993. június 1-jén megalakult Állampolgársági Főosztály látta el, míg a további feladatkörök – a megszűnést követően – az Önkormányzati Főosztálynál jelentek meg.

Az irányítási viszonyok egyszerűsítése érdekében a Köztársasági Őrezredet, a Híradástechnikai Szolgálatot, a Rendészeti Szervek Kiképző Központját, valamint a Bűnügyi Szakértői és Kutató Intézetet a rendőrséghez csoportosították át. A minisztérium hivatali tevékenységét segítő szervezetei közül a Gazdasági Igazgatóság, a Jóléti Intézmények Igazgatósága és a Kormány Kiemelt Objektumainak Igazgatósága egy közös szervezetbe, a Központi Gazdasági Főigazgatóságba lett összevonva. Június 1-jével a kormány a Tűzoltóság Országos Parancsnokságát és a Polgári Védelem Országos Parancsnokságát összevonta, elnevezését Tűz- és Polgári Védelmi Országos Parancsnokságra változtatta.

A miniszter a kormány kijelölt tagjaként átvette az Országos Testnevelési és Sporthivatal felügyeletét.

A felsőoktatásról szóló törvénynek megfelelően az Államigazgatási Főiskola felügyeletét ez év szeptember 1-jétől a belügyminiszter helyett a művelődési és közoktatási miniszter vette át.

A szervezeti változásokat a Belügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatának módosításáról szóló 8/1993. BM utasítás követte le. A struktúra a következő volt.

Miniszteri alárendeltségben működik:
- Miniszteri Kabinet;
- Nemzetközi Kapcsolatok Főosztálya;
- Sajtó- és Tájékoztatási Főosztály;
- Rendészeti Főosztály.

Politikai államtitkári alárendeltségben működik a Parlamenti és Társadalmi Kapcsolatok Főosztálya.

Közigazgatási államtitkári alárendeltségben működik:
- Igazgatási Főosztály;
- Személyzeti és Munkaügyi Főosztály;
- Költségvetési Ellenőrzési Főosztály;
- Nemzetközi Segélykoordinációs Titkárság.

Önkormányzati helyettes államtitkári alárendeltségben működik:
- Önkormányzati Főosztály;
- Hatósági Főosztály (megjegyzés: 1993. augusztus 31-ig);
- Védelmi Főosztály (megjegyzés: 1993. július 16-tól Védelmi Iroda);

Közjogi helyettes államtitkár alárendeltségében működik:
- Törvény-előkészítő Főosztály;
- Jogi Képviseleti Főosztály;

- Közigazgatás-fejlesztési Főosztály;
- Választási és Informatikai Főosztály;
- Állampolgársági Főosztály.

Közgazdasági helyettes államtitkár alárendeltségében működik:
- Közgazdasági Főosztály;
- Önkormányzati Gazdasági Főosztály;
- Településfejlesztési és Kommunális Főosztály.

Költségvetési-műszaki helyettes államtitkár alárendeltségében működik:
- Költségvetési Főosztály;
- Műszaki Főosztály.

A minisztérium hivatali tevékenységét segítő szervezetek (minisztériumi szervek) a következők.

A *közjogi helyettes államtitkár* alárendeltségében működik az Adatfeldolgozó Hivatal.

A *költségvetési-műszaki helyettes államtitkár* alárendeltségében működik:
- Gazdasági Igazgatóság;
- Kormány Kiemelt Objektumainak Igazgatósága;
- Jóléti Intézmények Igazgatósága;
- (az előző három szerv összevonva Központi Gazdasági Főigazgatósággá);
- Központi Kórház és Intézményei.

A *Sajtó- és Tájékoztatási Főosztály* alárendeltségében működik:
- BM Kiadó;
- BM Művelődési Központ.

A *Rendészeti Főosztály* alárendeltségében működik a Rendészeti Szemle Főszerkesztősége.

A *Költségvetési Főosztály* alárendeltségében működik a Számviteli és Nyugdíj-megállapító Hivatal.

Műszaki Főosztály alárendeltségében működik:
- Központi Beszerzési Iroda;
- Beruházási Iroda.

Miniszteri alárendeltségben működő *önálló szervezetek:*
- Országos Rendőr-főkapitányság;
- Határőrség Országos Parancsnoksága;
- Államigazgatási Főiskola (megjegyzés: 1993. augusztus 31-ig);
- Rendőrtiszti Főiskola.

Közigazgatási államtitkár alárendeltségében működik a Magyar Közigazgatási Intézet.

Menekült és migrációs ügyek címzetes államtitkára alárendeltségében működő önálló szerv a Menekültügyi és Migrációs Hivatal.

Önkormányzati helyettes államtitkári alárendeltségében működő szervek:
- Polgári Védelem Országos Parancsnoksága;
- Tűzoltóság Országos Parancsnoksága;
- (az előző két szerv összevonva Tűz- és Polgári Védelmi Országos Parancsnoksággá).

Közjogi helyettes államtitkári alárendeltségben működő szerv az Országos Személyi Adat- és Lakcímnyilvántartó Hivatal.

Közgazdasági helyettes államtitkári alárendeltségben működő szerv a Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálat.

A Belügyminisztérium rendszeresített létszáma (a minisztérium hivatali tevékenységét segítő és az önálló belügyi szervek nélkül) 1993. év végén 591 fő volt. A Magyar Köztársaság Belügyminisztériumának és irányított szerveinek 1993. évi szervezeti felépítését a mellékletek között az ezen a címen szereplő táblázat tartalmazza.

A Belügyminisztérium rendszeresített létszáma (a minisztériumi szervek, háttérintézmények és az önálló belügyi szervek nélkül) 1994. július 14-én 586 fő.

A Magyar Köztársaság Belügyminisztériumának és irányított szerveinek 1994. évi szervezeti felépítését a mellékletek között az ezzel a címmel szereplő táblázat tartalmazza.

Településfejlesztési és Kommunális Főosztály irányítása átkerült az önkormányzati helyettes államtitkár alá. A minisztérium – végül is – ezzel a szervezeti felépítéssel várta az 1994. évi országgyűlési választásokat.

A belügyminisztériumi főosztályokat 1994 elejéig általában ugyanaz a személy vezette. (A főosztály megszűnése vagy integrációja kapcsán új főosztályvezetőt neveztek ki.) A könyvben elemzett főosztályokat az alábbi személyek vezették:
- Bosánszky Lajos: Törvény-előkészítő Főosztály;
- Bán László: Költségvetési Ellenőrzési Főosztály;
- Császár Józsefné: Személyzeti és Munkaügyi Főosztály;
- Deák Péter Ferenc: Jogi Képviseleti Főosztály;
- Dudás Ferenc: Közigazgatás-fejlesztési Főosztály;
- Egerszegi Gyula: Menekültügyi és Migrációs Hivatal;
- Kevés István: Védelmi Iroda;
- Kovács István: Költségvetési Főosztály;
- Kusztosné Nyitrai Edit: Önkormányzati Gazdasági Főosztály;
- Lada Ferenc: Igazgatási Főosztály;
- Lantos András: Műszaki Főosztály;
- Loydl Tamás: Településfejlesztési és Kommunális Főosztály;
- Madari Edit: Állampolgársági Főosztály;
- Nagy Károly: Rendészeti Főosztály;
- Rádi Gyula: Nemzetközi Segélykoordinációs Titkárság;
- Rubicsek Sándor: Közgazdasági Főosztály;
- Szabó Eszter: Sajtó és Tájékoztatási Főosztály;

- Szabó Lajos: Önkormányzati Főosztály;
- Szathmáry György: Nemzetközi Kapcsolatok Főosztálya;
- Tóth Zoltán: Választási és Informatikai Főosztály;
- Várhelyi Péter: Parlamenti és Társadalmi Kapcsolatok Főosztálya.

13.3. A szervezeti és működési rendre vonatkozó ajánlások

(Firicz László – Nagy Attila)

1993-ra elkészültek a minisztériumi működési rend alapvonalait érintő *módszertani ajánlások.* Ezeket 1994 elején a más minisztériumok közigazgatási államtitkárai szabadon mérlegelhető orientációként kapták meg. Az ajánlások az alábbi témaköröket érintették.

Az ajánlások szerint a miniszteri értekezleteknek tájékoztató és szakmai fórum jellegű, illetve elvi és operatív formái különböztethetők meg. (Az operatív értekezletek között nagy jelentőségük van a kormány ülését megelőző, felkészítő értekezleteknek, valamint a kormányülésről szóló tájékoztatóknak.) A minisztériumi közigazgatási államtitkári értekezlet feladata elsősorban a minisztérium fontosabb előterjesztéseinek előkészítése, a jelentősebb jogszabálytervezek szakmai megvitatása, az időszerű feladatok és a felső szintű vezetői rendelkezések végrehajtásának helyzetéről történő beszámoltatás, a vezetői programegyeztetés. Indokolt, hogy a közigazgatási államtitkárnak az előterjesztett napirendek megtárgyalását követően hozott minden érdemi döntéséről, feladatmeghatározásáról emlékeztető készüljön, amelyet a közvetlen információszolgáltatás érdekében az ülést követően mind a miniszter, mind a politikai államtitkár, valamint az értekezlet minden résztvevője, illetve a döntésben meghatározott feladat végrehajtásáért felelős vezető kapjon kézhez. Az eseti jellegű értekezletek megtartása főként a minisztériumok és más szervek, szervezetek kapcsolattartásának elősegítése érdekében különösen indokolt, ezek kezdeményezésére és lebonyolítására – tényleges szükséglet esetén – a minisztériumi vezetőknek szabad lehetőséget célszerű biztosítani.

A minisztériumi részlegek közötti együttműködés hatékonyabbá tétele érdekében csökkenteni kell a nehézkes és formális egyeztetések és információcserék arányát. Meg kell teremteni annak lehetőségét, hogy az adott feladatot végző ügyintéző vagy vezető hierarchikus akadályok nélkül szerezhesse meg a munkájához szükséges információkat, végezhesse el a célszerű egyeztetéseket.

A kiadmányozás tárgykörében azt az elvet célszerű érvényesíteni, hogy a kiadmányozási jog a főosztály feladatkörébe tartozó ügyekben általánossá váljék. A kiadmányozási jogköröket úgy kell meghatározni, hogy a jogszerűségi és a szakszerűségi követelmények érvényesülése mellett biztosítsa a gyors és érdemi ügyintézést. Külön kell vizsgálni az ügyintézői szintű kiadmányozás bizonyos területeken történő engedélyezését. A kiadmányozási jogkör ez irányú kiszélesítésének alapvető feltétele, hogy az ügyintézők szakértelméhez ne férjen kétség, és a bizalmi elv is érvényesüljön. A kiadmányozásra való tág felhatalmazásnak csak meghatározott ügytípusokban lehet létjogosultsága (például panaszügyek, levelezés), amelyek érdemi döntést nem tartalmaznak. Az elvi ügyekre (például jogszabály-előkészítés) a kiadmányozási jogkör kiszélesítése – a felülvizsgálat során – nem terjedhet ki. Célszerű, ha a miniszter fenntartja a kiadmányozás jogát az Országgyűlés tisztségviselőinek, a kormány

tagjainak, az Alkotmánybíróság elnökének, a Legfelsőbb Bíróság elnökének, a legfőbb ügyésznek, a külképviseletek vezetőinek címzett ügyiratok esetében.

A szóbeli szakértői szintű egyeztetéseknek a döntések szervezeten belüli előkészítése során – az írásbeliség túltengése helyett – nagyobb hangsúlyt kell biztosítani. Ezzel szemben a minisztériumok között az írásbeli egyeztetések meghatározó szerepe megőrzendő, de kiegészítő módszerként alkalmazni kell a rendkívüli szóbeli egyeztetést is.

A sajtó- és tömegtájékoztatási tevékenység rendjét célszerű a szervezeti és működési szabályzat részeként vagy annak függelékeként szabályozni. E körben kell meghatározni az írott és elektronikus sajtó tájékoztatására, valamint ezzel összefüggésben a nyilatkozattételre jogosultak körét. A tájékoztatási tevékenység során az állami és szolgálati titkokra vonatkozó szabályokat minden esetben meg kell tartani. A minisztériumok által megjelentetni kívánt hivatalos szakmai kiadványok, tájékoztató anyagok kiadásáról célszerű éves időszakra vonatkozóan tervet készíteni.

A nemzetközi kapcsolatok rendjét minden minisztériumban a szervezeti és működési szabályzat részeként vagy függelékeként célszerű szabályozni. A szabályozásnak – az egységes kormányzati külkapcsolati stratégia kialakítása érdekében – ki kell térnie az éves kiutazási és fogadási terv készítésére, ennek tárcán belüli és tárcaközi egyeztetésére, valamint az utazások eredményeiről, tapasztalatairól szóló jelentéstételi kötelezettség részletes szabályozására is. A nemzetközi kapcsolatokról éves összefoglaló értékelést kell készíteni, amelynek a Külügyminisztériumhoz történő eljuttatása a kormányzati szintű szakmai és politikai értékelés elvégzése céljából feltétlenül indokolt. A szolgálati út megtartásának elvét a szervezeten belüli ügyintézés során következetesen érvényesíteni kell. A feladat kiadása és az információ kérése terén a felső vezető kikerülheti a hierarchia közbenső fokozatait, de erről az érintett ügyintézőnek egyidejűleg értesítenie kell vezetőjét. A hierarchia megkerülésével kiadott feladat végrehajtásáról a szervezet felső vezetői viszont csak az alsóbb szintű vezetőkön keresztül kapjanak jelentést, mivel így érvényesíthető a közbenső vezetők felelőssége és a szervezetet egységben tartó hivatali rend.

A szervezeti hierarchiától esetenként függetlenített csoportmunkának, amikor egy kijelölt személy vezetésével több részleg dolgozói működnek közre, nagyobb szerepet kell biztosítani. Témafelelős kijelölése akkor szükséges, ha az adott átmeneti jellegű feladat a minisztérium több szervezeti egységét érinti, amelyhez biztosítani kell a feladat ellátásához szükséges eszközöket is.

Az ügyintézési határidők differenciált, többféle módon történő meghatározására kell törekedni (azonnali, sürgős, rövidített, illetve rendes határidejű stb.). Az előterjesztést felülbíráló vezetőknek kellő időt kell biztosítani a szükséges döntések meghozatalához. Olyan határidő-nyilvántartást célszerű kialakítani, amely biztosítja a vezetők figyelmének felhívását a végrehajtandó feladatok időbeni ütemezésére és a határidők lejártára. A szervezeten belül ki kell alakítani azt a mechanizmust, hogy amikor már előre látható a határidő túllépése, akkor az illetékes vezetők arról időben értesüljenek, és gyorsító helyettesítő mechanizmusokat alkalmazhassanak.

A minisztériumi ügyvitellel, az iratkezeléssel, az iratok védelemével, az iratok nyilvántartásával, irattározással kapcsolatos rendelkezéseket szintén célszerű a szervezeti és működési szabályzat részeként vagy annak függelékeként szabályozni. A szabályozás alapelve az ügyintézés során keletkezett ügyiratok szakszerű és védett tárolása, illetve a gyors visszakereshetőség biztosítása. A nyílt és titkos ügyiratkezelés eljárási rendjét a jövőben várhatóan hatályba lépő törvényi szintű szabályozásnak megfelelően kell kialakítani. Azon minisztériumok esetében, amelyekben még nem szabályozták e kérdéskört, a hatályos előírásoknak megfelelően (ideiglenes) szabályzatot kell készíteni.

Alapvető jelentőségű, hogy a szabályzatban foglaltak megtartását a megfelelő részlegek folyamatosan ellenőrizzék.

A korszerű igazgatási, igazgatásszervezési megoldások és technológiák mainál szélesebb körű alkalmazását kell elérni, amellyel lényegesen emelni lehet a döntésekhez kapcsolódó végrehajtó-szervező-ellenőrző tevékenység színvonalát.

A jogszabályok előkészítésének, belső és külső egyeztetésének rendjét a szervezeti és működési szabályzat részeként vagy annak függelékeként célszerű szabályozni. A jogszabály előkészítése jövőbeni rendjének kialakításánál külön hangsúlyt kell arra fektetni, hogy a tervezetek ágazatpolitikai főbb céljait a miniszter (politikai államtitkár) előzetesen határozza meg, a hivatali apparátus pedig ehhez igazodva dolgozza ki a szakmai-jogi részleteket. Alapvető, hogy a minisztériumok szakmai főosztályai az ágazati szabályozási koncepciók, valamint a jogi részleg által megfogalmazott jogszabálytervezetek szakmai vonatkozásait vizsgálják. A minisztériumon belül törekedni kell arra, hogy a jogszabálytervezetek szerkesztése, a jogszabályalkotás rendje, jogi szakszerűsége, jogrendszeri illeszkedése, elkülönült (jogi, kodifikációs törvény-előkészítő) szervezeti egységnél összpontosuljon. A miniszter jogszabály-előkészítő, illetve jogalkotási felelősségébe tartozó jogszabályok, miniszteri utasítások és jogi iránymutatások előkészítése során biztosítani kell az Alkotmányban, a jogalkotásról szóló törvényben, az Országgyűlés Házszabályában, valamint a kormány Ügyrendjében foglalt előírások érvényesülését, valamint mindezeknek a szervezeti-működési szabályzatokban történő megjelenítését.

Azokban a szakigazgatási ágazatokban, ahol sok az első fokú vagy jogorvoslati szinten intézett ügy, vizsgálni kell, hogy miképpen lehetséges viszonylag önálló formában elválasztani azt a minisztériumi szervezet egészétől. Főszabálynak kell lennie, hogy egyedi hatósági ügyeknek minisztériumi struktúrán belüli intézésére csak kivételesen, különösen indokolt esetben kerülhet sor. Az elválasztásnak azonban nemcsak a minisztériumi profiltisztítás a célja, hanem az is, hogy az egyedi jogalkalmazói tevékenység önálló, minisztériumoknak alárendelt hivatalba vitelével a felette gyakorolt minisztériumi ellenőrzés funkciója szervezetileg is elkülönüljön, és így megnyugtató módon meg lehessen oldani a hatósági tevékenység központi szintű ellenőrzését. E megoldások alkalmazása azonban nem eredményezheti az igazgatási létszám növekedését.

Minden más olyan tevékenységet is indokolt a minisztériumok szervezetéről leválasztani, amely a szabályozó profillal nem fér össze (például vagyonkezelés, műszaki-fenntartási, beszerzési tevékenység, számítástechnikai adatfeldolgozás, alkalmazásfejlesztési kutatások, módszertani és szabványalkalmazási feladatok és az alapnyilvántartások rendszerfejlesztései). Ezzel összefüggésben kell áttekinteni a minisztériumok irányítása alá tartozó különböző hivatalok, szolgálatok és parancsnokságok vezetési és irányítási viszonyait is. Mindezen tevékenységeket célszerű a minisztérium felügyelete alatt működő, de attól különálló szervezetek feladatkörébe helyezni. Ezt elősegíti, hogy folyamatban van a miniszter felelősségi körén belül működő országos hatáskörű hivatalok (önálló központi hivatalok és minisztériumi hivatalok) és háttérszervezetek szerepének újragondolása is.

A minisztériumok gazdálkodással összefüggő feladatai ellátásának figyelemmel kell lenni a költségvetési, illetve az államháztartási reformmal való szoros összefüggésre.

A gazdálkodás jogszabályok által meghatározott rendjét célszerű a szervezeti és működési szabályzat részeként vagy annak függelékeként pontosan szabályozni. A költségtakarékos és költségérzékeny szemlélet hazai elterjedésének érdekében célszerű felhasználni az adaptálható külföldi tapasztalatokat, valamint a polgári közigazgatás-tudomány hagyományait. A piaci szemléletmód erősítésének lehetőségeit főként a nagyobb értékű megrendelési feladatoknál szükséges megvizsgálni. A beszerzésekért felelős belső szervezeteknek továbbra is törekedniük kell a pályáztatás (tendereztetés), a kínálati piac által nyújtott érdekérvényesítés lehetőségére és az ebből adódó előnyök kihasználására.

A belső ellenőrzési tevékenységre – különösen a pénzügyi ellenőrzésre – nagy hangsúlyt kell fektetni. Az e téren végzett munka hatékonyságának biztosítása céljából általános érvénnyel ajánlható, hogy a belső ellenőrzési egységet közvetlenül a közigazgatási államtitkár felügyelje. Az ellenőrzési folyamatokban megfelelő arányt kell biztosítani az átfogó és a célvizsgálati rendszerek között. Az ellenőrzés keretében rendszeressé kell tenni az időszakos beszámoltatásokat is. A szervezet belső ellenőrzési folyamatában elő kell írni és biztosítani kell, hogy lehetőleg minél több nagyobb programot utólagosan értékeljenek. Ennek érdekében a szervezeti és működési szabályzat részeként vagy annak függelékeként célszerű szabályozni a minisztérium ellenőrzési rendjét. Így indokolt rendezni az ellenőrzések ütemtervét és az ellenőrzések által érintett területeket. Az átfogó minisztériumi ellenőrzéseknek ki kell térniük az illetmény-, a létszám- és költséggazdálkodás jogszerűségére, az ügyintézés és az ügyvitel szakszerűségére, az állam- és szolgálati titok védelmére, a gazdálkodási szabályok betartására, valamint a beruházások, fejlesztések, felújítások rendjére is.

A minisztériumon belüli és a miniszter irányítása alá tartozó szervezetek informatikai rendszerfejlesztési tevékenységét, valamint a tárcák közötti együttműködés összehangolását célszerű közigazgatási államtitkári, illetve helyettes államtitkári szinten megvalósítani. El kell érni, hogy a közigazgatási adatbázisok hatékonyan támogassák a vezetés döntés-előkészítő és irányító munkáját, és ez összhangban legyen a közigazgatás kialakuló informatikai hátterével. Az informatikai és távadatátviteli, ügyvitel-korszerűsítési feladatok korszerűsítése indokolja, hogy a koordináció a szakterület érintettjeinek bevonásával az erre a célra alakított testület (bizottság, tanács stb.) révén valósuljon meg, és lehetőség szerint állandó – főosztályi jogállású – szervezet foglalkozzon az informatikai alkalmazás fejlesztéseinek minisztériumi feladataival. A minisztérium informatikai tevékenységében a központi államigazgatási szervek informatikai fejlesztésének koordinálásáról szóló 1039/1993. (V. 21.) Korm. határozat rendelkezései az irányadók. Az irányítás és a végrehajtás egységének biztosítása céljából ki kell jelölni – a minisztériumon belül is – az informatikai rendszerek irányítóit, rendszergazdáit és üzemeltetőit. Az adott rendszer irányítója a minisztérium illetékes főosztálya, amely e minőségében előkészíti az irányítása alá tartozó információrendszer jogi rendezését, vizsgálja és ellenőrzi szabályszerű működését, a kapcsolódó hatósági feladatok végrehajtását, és koordinálja a fejlesztési elképzeléseket. A rendszergazda tervezi az információrendszer felépítését, működését, és végzi a rendszerfejlesztéseket. Szervezi az adatszolgáltatást, elemzi a felhasználók tapasztalatait, valamint biztosítja a gazdaságos és hatékony működés feltételeit. A rendszer üzemeltetője szolgáltatásként végrehajtja mindazokat a feladatokat, amelyekkel a rendszergazda megbízza, és ennek során biztosítja a rendszer működését és az adatvédelmi szabályok betartását.

Mivel a minisztériumokban meghatározó jelentősége van a szervezeti és működési szabályzatoknak, ezért a minisztériumi feladat- és hatáskörök folyamatos korszerűsítését,

ennek kezdeményezését a közigazgatási államtitkárnak (vagy az általa kijelölt személynek) célszerű irányítania. A feladat- és hatáskör felülvizsgálatát segíti a Magyar Közigazgatási Intézet által összeállított feladatkataszter. Az új szemléletű minisztériumi tevékenység kialakítása érdekében ezen elveknek megfelelően a tárcáknak célszerű felülvizsgálniuk szervezeti és működési szabályzataikat.

A szervezeti és működési szabályzatok, valamint a minisztériumi feladat- és hatásköri jegyzékek alapján szervezeti egységenként ügyrendeket és köztisztviselőnként munkaköri leírásokat kell készíteni. A relatíve kötött létszámgazdálkodás középtávon történő bevezetéséig a minisztériumi személyiállomány-táblákat szervezeti szintenként és meghatározott időszakonként rendszeresen indokolt felülvizsgálni. Ennek során biztosítandó, hogy a minisztériumi feladatok változásával arányosan alakuljanak a létszámviszonyok. A köztisztviselők minisztériumon belüli átcsoportosítása a hatékony munkaszervezés egyik ajánlott módszereként alkalmazható. Szükséges esetben élni lehet a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 31. § (6) bekezdésében foglalt felhatalmazással, miszerint a vezető megbízású köztisztviselő kormányzati érdekből ideiglenesen vagy véglegesen a minisztériumok között is mozgatható. Minisztériumon belül ez a közigazgatási államtitkár feladata. A jövőre nézve azonban vizsgálandó az, hogy a minisztériumok közötti rendszeres arányosítás a kormány hatáskörébe tartozzon.

A szervezetkorszerűsítési munkálatok folyamatos összhangjának biztosítása érdekében célszerű, hogy a tárcák az ajánlásoknak megfelelően átdolgozott szervezeti és működési szabályzataikat kölcsönösen megküldjék egymásnak.

A tárcáknak szétküldött ajánlásokban nem írhattuk felül a közigazgatási államtitkárra és helyetteseire vonatkozóan 1990-ben megalkotott átmeneti (1990. évi XXX.) törvény – szerintünk – ellentmondásos szabályait. E szabályozás szerint a helyettes államtitkárok, a közigazgatási államtitkár helyettesei, annak közvetlenül alárendelten látják el a tárca szervezeti és működési szabályzatában előírt szektorális feladat- és hatásköreiket. A közigazgatási államtitkár felelőssége a helyettes államtitkárai mindenfajta tevékenységeire kiterjedt, és egyben felelt a szektorálisan elkülönült helyettes államtitkárok tevékenységének összehangolásáért is. Ez a szabályozási helyzet a minisztériumokon belül túlsúlyossá tette a közigazgatási államtitkári szerepkört, ráadásul ilyen széles körű szakmai és jogi felelősségnek enyhén szólva nem minden esetben lehetett jól megfelelni. Az átmenetinek szánt 1990. évi XXXIII. törvény szerint a közigazgatási államtitkár a jogszabályi követelményeken túl a szakmai követelményeknek megfelelően kellett hogy vezesse a minisztérium hivatali apparátusát. Az összevont nagy minisztériumokban – így a Belügyminisztériumban is – azonban egymástól igen eltérő szakágazatok voltak, amelyek szakmai követelményeit a közigazgatási államtitkárnak elég nehéz volt, vagy aligha lehetett szakmailag mind megfelelően átlátni. Márpedig az átmeneti törvény 9. §-a szerint a rendszerint három vagy négy helyettes államtitkár a közigazgatási államtitkár irányítása alapján dolgozott. Mivel pedig a közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkárok határozatlan időre kinevezett vezető köztisztviselők voltak, a köztük lévő irányítási kapcsolat más volt, mint a változó politikus miniszter és a közigazgatási felső vezetők közti irányítási viszony. (Ez utóbbi irányítási viszonyban a politikus minisztert politikai felelősség terhelte, míg a közigazgatási vezetők közötti irányítási viszonyban a hatáskörét nem megfelelően gyakorló vagy annak gyakorlását elmulasztó közigazgatási államtitkárt elvileg fegyelmileg is felelősségre lehetett vonni.) Az átmeneti törvény négy éven át hatályban maradt, ezért sokat tépelődtünk azon, mi lenne

a jobb megoldás. Verebélyi Imre akkoriban és később is úgy látta,[1] hogy a közigazgatási államtitkári széles felelősségi hatáskör *leszűkíthető lenne az adminisztratív államtitkári (főtitkári) felelősségre,* amelybe a törvényben pontosan előírt néhány felelősségi kör tartozik. Véleményem szerint a szakfőosztályok csoportjait szakállamtitkárok foghatnák össze. Egy összevont tárcánál kettő-négy államtitkár lehetne, a szakállamtitkárok alatt azonban nem lenne szükség több helyettes szakállamtitkárra, mivel az integrálható főosztályok vezetői közvetlenül alárendelhetők a szakállamtitkárnak. Természetesen nemcsak a közigazgatási szakemberek gondolkodtak azon, hogy a következő – bármilyen színű – kormányzatban milyen lehet a minisztériumok továbbfejlesztett belső szerkezete és vezetési rendje. (Például 1993-ban Sárközy Tamás kiváló magánjogász professzor maga köré gyűjtött egy szakértő csapatot, és javasolták, hogy a várható szocialista-liberális parlamenti többség esetén milyen jogszabályi változásokat lenne érdemes bevezetni. Ezek között több olyan ötlet volt, amely meglepte a közigazgatással foglalkozó elméleti és gyakorlati szakembereket: „A miniszterhez kapcsoltan 25 közigazgatási államtitkár működjön, akik a miniszter által meghatározott rend szerint mind a Kormányban, mind az Országgyűlésben a miniszter politikai felelősségének fennállása mellett teljes jogkörrel helyettesíthetik a minisztert." Nincs tehát sem politikai, sem helyettes államtitkár. Egyes különösen jelentős, országos hatáskörű szerveket természetesen vezethetné közigazgatási államtitkári címmel felruházott vezető, azaz címzetes államtitkár.)[2]

A minisztériumnak közvetlenül alárendelt szolgálatok közül külön említendő a *Magyar Közigazgatási Intézet,* mivel a vizsgált időszakban fontos szakmai feladatokat látott el. A minisztérium jelentősebb jogszabálytervezeteinek előkészítéséhez nemzetközi összehasonlító anyagokat dolgozott fel, hazai felméréseket végzett, bibliográfiajegyzékeket állított össze, szervezte a külföldi szakemberek által tartott hazai továbbképzéseket. Az intézet állandó munkatársainak többsége fiatal, illetve középkorú tehetséges kutató volt, akiknek munkakapacitásuk kb. 60%-át a BM és jogelődje által előírt éves munkaterv teljesítése kötötte le, az ezen felüli kb. 40%-ot saját tudományos előmenetelük megalapozására fordíthatták. A Magyar Közigazgatási Intézet (a továbbiakban: MKI) jogelőd szervezetéhez, a Tanácsakadémia Tanácsszervezési és Módszertani Csoportjához – a budapesti Állam- és Jogtudományi Karról – Verebélyi Imrét 1977-ben hívták meg vezetőnek, azt követően, hogy a korábbi vezető, Raft Miklós a Minisztertanács Tanácsi Hivatalának elnökhelyettese lett. A megüresedett posztra „kívülről" olyan személyt kerestek, aki angol és orosz nyelvtudással, továbbá bizonyos nyugat-európai szakmai ismeretekkel rendelkezik, mivel ezt a kis létszámú csoportot rövid időn belül önálló Államigazgatási Szervezési Intézetté (a továbbiakban: ÁSZI) kívánták átszervezni. Az 1978-ban létrejött ÁSZI, majd a jogutód MKI tudományos felkészültségű munkatársai külső megbízásokkal bevonták a gyakorlati fejlesztéseket megalapozó alkalmazott kutatásokba a más szervezeteknél dolgozó azon szakembereket, akik az elméleti kérdésekre gyakorlatban is megvalósítható válaszokat tudtak adni.

[1] VEREBÉLYI Imre (1996): A kormányzás és a közigazgatás reformjának tervezete. *Magyar Közigazgatás,* 4. sz. 207.

[2] GOMBÁR Csaba – HANKISS Elemér – LENGYEL László – VÁRNAI Györgyi szerk. (1995): *Kormány a mérlegen 1994–1995.* Budapest, Korridor. 287.

14. fejezet
A polgári típusú köztisztviselői rendszer bevezetése

György István – Hazafi Zoltán

14.1. Az államigazgatási dolgozók új előmeneteli és bérezési rendszerének első koncepciója

(György István)

A rendszerváltozás körüli évek a minisztérium Közszolgálati Főosztályának életében is jelentős változásokat hoztak. A várható, illetve már elhatározott reformok megvalósítása érdekében a személyi állomány jelentős fejlesztése valósult meg. Az új kollégák többsége – akárcsak a már előkészületben lévő köztisztviselői törvényhez mintául szolgáló Nagy-Britanniában – érdemek alapján, tisztességes és nyílt kiválasztási eljárást követően került a főosztályhoz, mások alapos vizsgálatot követően a minisztérium apparátusából „igazoltak át" (megjegyezzük, közülük néhányan – kalandos utazások után – még ma is a Belügyminisztérium közszolgálattal foglalkozó vezető kormánytisztviselői). A korszakban kiindulási pontnak tartották a második világháború előtti Magyar Belügyminisztérium főtisztviselőjének azon megállapítását, hogy „értékes dolog a jogszabályok feldolgozása, magyarázatos kiadása, de az igazi jogászi munka mégis az, hogy a problémát, a hiányt megérezzük, s annak megoldását megkíséreljük".[1]

A főosztály máig ható hozzájárulása a korszerű, polgári típusú közszolgálati rendszer kialakításához a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény előkészítése volt. Utólag ez egész egyszerűnek tűnhet (alkossunk egy törvényt), de a továbbiakban látni fogjuk, hogy a valóságban éveket átölelő szakmai és politikai vitákban alakult ki a törvény koncepciója, majd elfogadott szövege. A közigazgatási köztisztviselők – vagy ahogy korábban hívták őket: az államigazgatásban dolgozók – (ideértve a tanácsi tisztviselőket is) jogviszonyát a rendszerváltozás előtt alapvetően a munka törvénykönyve szabályozta. Ez magyarázható is volt, hiszen a gazdasági szféra meghatározó szereplői (vállalatok vagy mezőgazdasági termelőszövetkezetek) mind állami vagy szövetkezeti, tehát társadalmi tulajdonban voltak. Így a tulajdonviszonyok alapján nem lehetett (kellett) különbséget tenni a gazdaságban és a közszférában alkalmazottak között, végső soron a munkáltatói hierarchia csúcsán minden dolgozó esetében az állam volt. Mindez nem jelenti, hogy ne születtek volna olyan végrehajtási jogforrások (rendeletek, határozatok vagy utasítások), amelyek az államigazgatási

[1] MÁRTONFFY Károly (1939): *A magyar közigazgatás megújulása.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 8.

dolgozók jogállásának sajátosságait juttatták érvényre.[2] A 80-as években azonban a tudomány képviselői[3] egyre határozottabban fogalmazták meg a nemzetközi tapasztalatok alapján, hogy a közszolgálati alkalmazottak jogállását elkülönült szabályozás alá kell vetni. Ekkor még nem volt világos, hogy ennek a szabályozásnak az egész, tágabb értelemben felfogott közszolgálatra kell-e kiterjedni (tehát a köztisztviselők mellett a hivatásosokra, bírákra, ügyészekre és közalkalmazottakra is), vagy csak a szűkebb értelemben vett közigazgatási tisztviselőkre.[4]

A kormányzati szervek közül – a tudomány eredményeire támaszkodva – a Belügyminisztérium ismerte fel elsőként a változtatás, a reform szükségességét. Már *1989 szeptemberében megszületett az az úttörő előterjesztés,* amelyet a belügyminiszter a kormány akkor létező kabinetjéhez címzett. Az előterjesztés *Az államigazgatási dolgozók új előmeneteli és bérezési rendszerének koncepciója* elnevezést viselte (érthetően csak az államigazgatási dolgozókról beszélt, hiszen rájuk terjedt ki akkor a BM hatásköre, de több helyen jelezte a szélesebb értelemben felfogott közszolgálatra vonatkozó szabályozás szükségességét). Az anyagból kiderül, hogy ez a koncepció egy nagyobb ívű, komplex szabályozás első eleme, a minisztérium a kormánykabinet támogatása esetén kész kidolgozni a kiválasztás, a képesítés, a továbbképzés, a minősítés, a nyilvántartás és a közszolgálati jogállás egyéb elemét is. Erről az előterjesztésről méltatlanul kevés szó esett eddig, pedig erős elméleti alapul szolgált az 1990 márciusában megszületett, később bővebben tárgyalandó átfogó koncepcióhoz, amelyet a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény megalapozó dokumentumának tekintünk.

Az előterjesztés a változtatások szükségességét három alapvető tényezővel indokolja:

- az elmúlt években (tehát a 80-as évek végén) az államigazgatásban feltűnően felerősödött a fluktuáció;
- a politikai pluralizmus, a többpártrendszer megjelenése (ne felejtsük, egy hónap múlva kiáltják ki a Magyar Köztársaságot, és lép hatályba a politikai pluralizmuson alapuló új alkotmány) közvetlen hatással van az államigazgatásra, miközben a társadalmi stabilitást a pártharcoktól mentes államigazgatási szakmai munka szolgálhatja csak;
- egységes követelmények és feltételek meghatározása biztosíthatja az államigazgatás minden szintjén (tehát a tanácsi, a későbbi önkormányzati szintet is beleértve) olyan apparátus létrehozását, amely garanciája a jogszabályok magas szintű szakmai végrehajtásának.

Az előterjesztés maga az új előmeneteli és bérezési rendszernek a követelményeit és az alapelveit, majd a határozati javaslatot tartalmazza, a rendszer főbb elemeinek a leírását a melléklet írja le. A kettőből együtt egy korszerű, érdemeken alapuló, de zárt rendszerű karrierpálya képe bontakozik ki.

[2] 38/1973 (XII. 27.) MT rendelet; 14/1973 (XII. 27.) MÜM rendelet; 15/1973 (XII. 27) MÜM rendelet; 11/1983 (XII. 17.) ÁBMH rendelkezés; 1001/1987 (I. 15.) MT határozat (valamennyi az állami személyzeti munkáról vagy annak valamely részkérdéséről).

[3] Mindenekelőtt Lőrincz Lajos (és az általa vezetett Államigazgatási Tanszéket az Államigazgatási Főiskolán), valamint Szamel Lajos nevét kell megemlíteni ebben a körben.

[4] A kutatásokat jelentős mértékben támogatta a Közalkalmazottak Szakszervezete.

Az *előmeneteli rendszer* lényege a teljesítmény és az alanyi jogosultság összekapcsolása. Az előterjesztés világossá teszi, hogy az előrelépés alapvetően a teljesítményi, képzési és egyéb követelményeknek való megfelelésen, tehát az *érdemeken* alapul, amelyek az eltöltött szolgálati idővel egészülnek ki. Ehhez ki kell dolgozni az általános államigazgatási, illetve a sajátos ágazati, szakmai követelmény- és továbbképzési rendszert mint az alkalmazandó mérce egyik elemét. (Sajnálatosan meg kell jegyeznünk, hogy egy ilyen általános és ágazati követelményrendszer kidolgozásával a közigazgatásunk máig adós.) A mérce másik eleme (az akkor szintén kidolgozásra váró) értékelési, minősítési rendszer.

A pályaút az elképzelés szerint az 1–2 éves időtartamú gyakornoki besorolással kezdődhet. Az anyagból kiderül, hogy az előterjesztők a klasszikus, később ebben a formában soha meg nem valósuló gyakornoki rendszert álmodták meg, amelyben a gyakornok ismerkedik a pályával, tapasztalatokat szerez minél szélesebb körben, de még nem kinevezett tisztviselő annak minden jogosultságával és kötelezettségével. Ezeket a jelölt csak a gyakornoki vizsgakötelezettség teljesítésével szerzi meg, s ekkor kapja meg a kinevezését is konkrét munkahelyre és munkakörre. A kinevezés ugyanakkor az államigazgatás egész területére szól, az esetleges későbbi munkahely-változtatások csak áthelyezésjellegűek lehetnek. A kinevezés a dolgozó számára a pályaút egészére szóló garanciákat jelent, így például a meghatározott feltételek teljesítése esetén való garantált előmenetelt, pályabiztonságot a felmentési okok meghatározásával, áthelyezés esetén a szerzett jogok megtartását, az elért besorolás biztonságát, amely szerint a besorolástól való megfosztás vagy a visszavetés csak meghatározott feltételek esetén (például bűncselekmény vagy fegyelmi vétség elkövetése révén) lehetséges.

Két előmeneteli pályát kell kidolgozni a felső-, illetve középfokú végzettségnek megfelelően, amely rendszerben a középfokú végzettségűek lassabban haladhatnak, és az elérhető rangok is alacsonyabb szintűek. A felsőfokú végzettségűek pályaíve a fiatal szakembereknek kedvez leginkább: gyorsan emelkedő, majd a későbbiekben lelassuló képet mutat. Az előmenetel során az átlagos teljesítményt nyújtók a várakozási idő elteltével elérhetik a magasabb rangot (ma besorolásnak mondanánk), a minősítéssel igazolt kiváló teljesítmény azonban biztosítson alanyi jogot a gyorsabb előrejutásra, így a rendszer pálya-előmeneteli rendszerré válik. Természetesen a gyengébb teljesítményt nyújtók várakozási ideje meghosszabbítható, az alkalmatlanok pedig felmenthetők. Az előterjesztés nem feledkezik meg a vezetőkről sem, tiszta megbízásos rendszert vázol fel. Ebben a vezetői megbízás a pályaelőmeneteltől elkülönül, a vezető e megbízása alatt is megy előre a pályáján, a vezetői tevékenységét vezetői pótlékkal ismerik el, amelyet a megbízás megszűnésekor visszavonnak. Az előmeneteli rendszer nagyobb hangsúlyt szán a címeknek, felismerve, hogy egy részben kötött besorolási és vezetői rendszerben a címek lehetőséget biztosíthatnak a tartósan jó teljesítmények honorálására.

Az előterjesztés az *illetményrendszert* a pálya-előmeneteli rendszer szerves részévé kívánja tenni, tehát összekapcsolja az illetményeket a besorolásban, címben, vezetői beosztásban való előmenetellel. Mai szemmel is támogatható követelményeket fogalmaz meg, amelyek közül kiemeljük az alábbiakat:

- minden államigazgatási dolgozó illetménye azonosan szabályozott alapelvekre épüljön (s lehetőleg egyetlen jogszabályban legyen kidolgozva), s az államigazgatási dolgozók mindegyikének illetménye a beosztásának megfelelően legyen összhangban a társadalom más területén dolgozók jövedelmével;

- az illetmény legyen ösztönző, a jó átlagot tartósan meghaladó teljesítményt külön anyagi elismerés honorálja;
- azonos értékű munkáért azonos bér járjon;
- az illetményrendszer összetett legyen: alapbérből, pótlékokból (címek, vezetői megbízás után), juttatásokból álljon;
- azonos végzettségű, felkészültségű, teljesítményű, felelősségű dolgozók alapbérében – azonos szintű munkavégzés esetén – a munkahely, a munkáltató szervezet minősége, besorolása (szintje) kevésbé legyen meghatározó;
- a bérrendszer a jelenleginél (akkorinál) zártabb, érdemeken alapuló, alsó bérhatáros legyen;[5]
- gondoskodni kell a bértételek, az egyéb jövedelmi elemek reálértékének folyamatos megőrzéséről és a rendszer automatizmusának érvényesüléséről (ne felejtsük el, hogy 1989-ben az infláció már 17%-os volt, amely 1990-re 28%-ra, 1991-re pedig 35%-ra emelkedett).

A levéltárban található dokumentumokból az tűnik ki, hogy a kabinet végül nem tárgyalta az előterjesztést, de tudomásul vette a Belügyminisztériumban folyó munkálatokat. Erre tekintettel a minisztériumban megindult a jogszabály-előkészítés, méghozzá az előterjesztésben szereplő határozati javaslat szellemében. Eszerint a belügyminiszternek 1989. december 31-éig előterjesztést kellett készítenie a kabinet felé az államigazgatási dolgozók jogviszonyának egyes elemeiről szóló jogszabály (jogszabályok) előkészítő munkájának ütemezéséről. Noha ilyen előterjesztés feltehetően nem született (legalábbis nincs nyoma), az 1990. január 15-i miniszteri értekezletre elkészült egy előterjesztés a tisztviselők szolgálati viszonyáról szóló törvénytervezetről. A kifejezett célja az lett volna, hogy átmeneti időre (1–1,5 évre) rendezze a köztisztviselői jogviszony bizonyos elemeit, így a jogviszony létesítését, megszűnését, a tisztviselők jogait és kötelezettségeit, valamint az anyagi felelősséget. Azt is rögzíti az előterjesztés, hogy a képesítésekről, az előmeneteli és illetményrendszerről külön törvény rendelkezik majd a korábban már tárgyalt koncepció szellemében. E törvény természetesen csak úgy működhetett volna, hogy a nem tárgyalt kérdésekben az új munka törvénykönyvét alkalmazzák mellette. A törvénytervezet érthetővé válik, ha belegondolunk, hogy közvetlenül az országgyűlési választások előtt álltunk (március 25-én tartották a választások első fordulóját), s a minisztérium tisztességes védelmet akart biztosítani a lojális köztisztviselői karnak. Ezzel együtt a tervezetet más fórum nem tárgyalta, így az nagy visszhangot sem keltett a szakmában.

Függetlenül a törvénytervezettől folytatódott a koncepcióalkotási munka, természetesen már az egész közszolgálati törvényre vonatkozóan. A munkálatok motorja továbbra is a Közszolgálati Főosztály volt, de a korábban említett tudósok és kollégáik – műveikkel és folyamatos konzultációs lehetőség biztosításával – mindvégig segítették a minisztériumi szakembereket. Az eredmény a Belügyminisztérium szakértőbizottsága által jegyzett, 1989 márciusában született *Egy koncepció a közszolgálatról (különös tekintettel az államigazgatásra)* címet viselő anyag (a továbbiakban: Koncepció), a közszolgálati törvény elméleti megalapozása volt.[6] A rendszerváltozás kellős közepén voltunk, így nem csoda, hogy a Németh-kormány (vagy annak kabinetje) már nem tárgyalta meg. Ugyanakkor a kormány – szintén márciusban – számba vette a folyamatban lévő ügyeket, s e körben a miniszteriek tájékoztatást kellett adniuk azokról a törvénytervezetekről is, amelyeket már nem lehetett az akkori kormány hivatali idejében az Országgyűlés elé terjeszteni, de az elfogadásuk indokolt lett volna. A belügyminiszter a közszolgálati törvényt is ilyenként jelölte meg. Mindezek alapján a megalakuló Antall-kormány az első határozatai egyikével döntött a közszolgálati törvény megalkotásáról. Közismert, hogy a kormány eredetileg egy egységes, a széles értelemben felfogott közszolgálat egészének jogállását szabályozó törvény létrehozatalában gondolkodott. Az egységes törvény megalkothatóságát akkor is (s azóta is) számtalan vita övezte, a végeredményt ismerjük.

[5] Azóta tudjuk, hogy ilyen alsóhatáros illetményrendszert a közigazgatásban soha nem vezettünk be, a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény azonban ezt választotta.

1990-ben feltehetően két lényeges szempont miatt volt kénytelen megváltoztatni a kormány a döntését. Az egyik a koncepció hiánya. A belügyminisztériumi Koncepció – a címéből is kiolvashatóan – az állam- / közigazgatás személyi állományának a jogállásáról szólt, még ha tartalmazott is általánosítható elképzeléseket. Nem volt tehát elérhető az egységes közszolgálati törvényt megalapozó elméleti háttér. A másik, persze az előzővel összefüggő ok az érintett minisztériumok felkészületlensége volt. A belügy mellett legalább a honvédelmi, a külügyi, a munkaügyi, az oktatási, az egészségügyi és az igazságügyi tárca jogszabály-előkészítő tevékenységére is szükség lett volna, de a rendelkezésre álló rövid idő nem volt elegendő az együttes gondolkodásra, a közös megoldások kidolgozására. Csak egyetlen alapvető problémát felidézve: a tárcák nem tudtak kidolgozni egy olyan bértáblát, amely tartalmazta volna a törvény személyi hatályával érintett valamennyi közszolgálati alkalmazott egymásnak megfeleltetett alapilletményét. Így született az a döntés, hogy a közelgő önkormányzati választásokra tekintettel (nem működhetnek az új önkormányzatok a régi, államigazgatási dolgozókra vonatkozó szabályokkal) egy szűkebb hatályú köztisztviselői törvényt alkossanak meg, amely azonban ne csak az önkormányzati tisztviselők jogállását rendezze, hanem a szoros kapcsolatra tekintettel az államigazgatási szervek személyi állományának jogviszonyát is. Ehhez a Koncepció tökéletes alapul szolgált.

Úgy véljük, a Koncepció irányultságát pontosan kifejezik az általa megfogalmazott *alapelvek,* amelyeket röviden összefoglalunk:

- a megalkotandó köztisztviselői törvény – a magyar közjogban először – szabályozza a hatálya alá tartozó tisztviselők jogállásának minden elemét, a teljes közszolgálati pragmatikát;
- a közszféra teljesen eltérő jellegű szabályozást igényel a magánszférához képest, tehát az új köztisztviselői törvényben az alkalmazottakra vonatkozó pragmatikai elemek lényegesen mások lesznek, mint a magánszférában dolgozók

[6] E koncepcióról már sok elemzés jelent meg – köztük e fejezet írójának tollából is –, kiemeljük közülük a következőket: GYÖRGY István (2009): Volt egyszer egy koncepció I. *Új Magyar Közigazgatás,* 2. évf. 3. sz. 13–17.; HAZAFI Zoltán (2009a): Volt egyszer egy koncepció II. *Új Magyar Közigazgatás,* 2. évf. 3. sz. 18–23.; GYÖRGY István (2018): Személyzetpolitikai kihívások 1945-től napjainkig. In HAZAFI Zoltán – SZAKÁCS György szerk.: *Kormányzati személyzeti politika.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.; György István: Egységesség és differenciáltság a kormányzati szolgálati, közszolgálati és állami szolgálati jogviszonyban. In KISS Gyula szerk.: *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása.* (Megjelenés alatt).

munkaviszonyának – az új munka törvénykönyve által szabályozott – elemei. Arról nem is beszélve, hogy a köztisztviselői törvénynek olyan jogintézményei is lesznek (például előmenetel, politikai összeférhetetlenség vagy fegyelmi felelősség), amelyek a munkajog területén nem ismertek. A cél tehát egy zárt, karriertípusú, közjogias szabályozású közszolgálati pragmatika megteremtése;

- a törvény írja elő a köztisztviselők teljes politikasemlegességét, a politikai váltógazdálkodás kialakulásával a tisztviselőkkel szemben támasztott követelmény a lojalitás legyen, s ne az azonosulás. A politikai jellegű jogok feladásáért cserébe a tisztviselők kapjanak stabilitást, szűnjön meg a zsákmányrendszer bármilyen formája a közszolgálatban;
- a megalkotandó törvény egységes szabályozást valósítson meg a közigazgatás valamennyi tisztviselőjére vonatkozóan, a hatálya tehát terjedjen ki az államigazgatási és önkormányzati igazgatási szerveknél alkalmazott összes tisztviselőre. Csak a legszükségesebb esetben legyenek speciális szabályok (például az önkormányzatok sajátosságainak kifejezésére).

A Koncepció hét fejezetben foglalta össze a köztisztviselői pragmatika legfontosabb elemeire vonatkozó elképzeléseit. Így az általános helyzetkép felvázolását követően leírja a kiválasztásra, az előmenetelre, az illetményrendszerre, a minősítési rendszerre, a képzésre és továbbképzésre, valamint a köztisztviselők jogaira és kötelességeire (ez utóbbi körben a fegyelmi felelősségre is) irányuló szabályozási tartalmat. Végül két mellékletet is tartalmaz, az első az államigazgatási dolgozók (köztisztviselők) előmeneteli rendszerének egy szóba jöhető vázlatát, a második pedig néhány ország illetményrendszerét mutatja be.

Ettől kezdve lázas jogszabályszerkesztési munka folyt a minisztériumban. Ezzel párhuzamosan azonban a Közszolgálati Főosztály 1990 júliusában (annak legelején) elkészített egy szabályozási koncepciót, alapvetően a minisztérium vezetői számára *(Szabályozási koncepció a közigazgatási köztisztviselői jogviszony rendjéről).* Ennek nem titkoltan kettős célja volt: az egyik, hogy a vezetők kapjanak részletes tájékoztatást a készülő törvény tartalmáról, ennek megfelelően a szabályozási koncepció már nem elveket és követelményeket, hanem konkrét jogintézményeket, pragmatikaelemeket tárgyalt. A másik cél a jogszabályszerkesztés biztonsága volt, tehát az, hogy a szabályozási koncepció elfogadása után az annak megfelelő jogszabályszövegen a minisztériumi döntéshozók lehetőleg már ne változtassanak (hiszen rendkívül szoros határidő állt rendelkezésre a tervezet elkészítésére).

A szabályozási koncepció bevezetése, amely a szabályozás célját, hatókörét és sajátosságait foglalja össze, kortörténeti dokumentumként is felfogható. Kimondja, hogy az országgyűlési választások után politikasemleges, lojális, a politikai váltógazdálkodástól függetlenített, stabil, szakértő közigazgatási személyi állományt kell megteremteni. A közszolgálati pragmatika középpontjába az érdemeken alapuló előmeneteli rendszert állítja, amelyet pozitív karrierrendszernek nevez, mert ettől várja, hogy ez a hivatás vonzó legyen, amely töretlen pályaívet biztosít a jól teljesítő közigazgatási tisztviselőknek. Elvi jelentőségű az a megállapítása is, hogy többletkötelezettségeket csak többletjogosultságok fejében lehet elvárni a köztisztviselőktől. Végül rögzíti, hogy a szabályozási tárgyak körének kialakításakor az előkészítők a magyar közjogi hagyományokat és a nyugat-európai jogfejlődés eredményeit vették figyelembe.

14.2. A köztisztviselők jogállásáról szóló törvény előkészítése

(Hazafi Zoltán)

A vonatkozó jogszabály-előkészítés fő jellemzői közül a következőket említhetjük meg.

1990 júliusának végére a minisztériumban *elkészült a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény tervezete* (a munkálatok végén a munkaügyi és az igazságügyi tárca folyamatos tájékoztatásával). A kormányülés az előterjesztést egyhangú szavazással támogatta (ennek mindjárt lesz jelentősége), így az 1990 szeptemberében 507. sorszámmal törvényjavaslattá vált. A javaslat általános indokolása tömören foglalja össze a szabályozás célját. Felidézésére azért nincs szükség, mert – nem meglepő módon – főbb elemeiben megismétli az imént bemutatott szabályozási koncepció bevezetésében fellelhető (és kiemelt) gondolatokat. A törvényjavaslat tartalmában alapvetően megegyezik a két koncepcióban leírt elképzelésekkel. Részletes bemutatásától most eltekintünk, majd az elfogadott törvény jellemzésekor térünk vissza rá. Addig ugyanis még hosszú időnek kellett eltelnie.

A tény az, hogy 1990 júliusától, amikor a kormány sürgősségi indítvánnyal terjesztette a törvényjavaslatot az Országgyűlés elé, majd két évet kellett várni, hogy 1992 májusában a javaslatból törvény legyen. A sürgősségi indítvány érthető volt, ekkor már tudni lehetett, hogy a köztársasági elnök 1990. szeptember 30-ára tűzte ki az önkormányzati választásokat, s a kormány célja az volt, hogy az aznap hatályba lépő önkormányzati törvénnyel egy időben a köztisztviselői törvény is hatályos legyen, s ezzel az önkormányzatok szervezetére, funkcióira, feladataira és személyi állományára egyaránt korszerű törvények legyenek irányadók. Az is tény, hogy a kormány a törvényjavaslat általános vitája után, a részletes vita közben a javaslatot az igen nagyszámú képviselői módosító indítványra tekintettel átdolgozásra visszavonta. Hogy mindez miért történt, annak feltehetően számos oka van. Ezek közül e tanulmány egyik szerzője, György István három, mások által esetleg vitatható okot emel ki.

Az *első ok* a legkézenfekvőbb. A megválasztott képviselők között sokan polgármesterek, illetve köztisztviselők voltak (hiszen még nem születtek összeférhetetlenségi szabályok), akik érintettségük okán számtalan rendelkezést belekívántak a javaslatba vagy kikívántak belőle. Ezek közül számtalan aztán egymásnak is ellentmondott. A módosító indítványok természetesen arra sem voltak tekintettel, hogy milyen más rendelkezéseket érintenek. Így valóban szükség volt arra, hogy a kormány (az előterjesztő minisztérium javaslatára) áttekintse a módosító indítványokat, döntsön a befogadásukról, és koherens szabályokat alkosson. Csak erre tekintettel azonban nem feltétlenül kellett volna visszavonni a javaslatot, és belátható, hogy a módosító indítványok bedolgozására sem volt szükség csaknem két esztendőre.

A *második ok* a központi államigazgatási szervek kiemelkedő érdekérvényesítő lehetőségeiben rejlik. Hogy ezt az okot megértsük, fel kell idéznünk a törvényjavaslat eredeti szövegét. Az ugyanis az illetményrendszer tekintetében abból indult ki, hogy az egyenlő iskolai végzettségű, besorolású és teljesítményű tisztviselők egyenlő illetményt kapjanak, függetlenül az őket alkalmazó közigazgatási szerv szintjétől. Annak ellenére, hogy a miniszterek valamennyien elfogadták ezt a megoldást a kormányülésen, egyes minisztériumok alacsonyabb szintű vezetői élesen bírálták a rendelkezést, és erőteljesen támogatták azokat

az országgyűlési képviselőket, akik módosító indítványaikkal a központi államigazgatási szervek tisztviselői számára magasabb illetményt tartottak igazságosnak. A köztisztviselői törvényt jól ismerő olvasó tudja, hogy a megoldás az illetménykiegészítés törvénybe iktatása volt.

A *harmadik ok* a politikai pártok többségének bizalmatlansága volt a régi államigazgatási tisztviselőkkel szemben. Nehezen tudták elfogadni, hogy a korábbi rendszerben is alkalmazott szakemberek pártsemlegesen, lojálisan szolgálják majd az új kormányt, illetve az új önkormányzatokat (e tekintetben nem volt különbség a kormánypártok és egyes nagyvárosokban vezető szerepet betöltő ellenzéki pártok között). Különösen azok a rendelkezések okoztak dilemmát, amelyek szerint a volt államigazgatási dolgozók a törvény hatálybalépésével köztisztviselőkké válnak, és ettől kezdve élveznek minden jogosultságot, beleértve a pályabiztonságot is. Erre még később részletesen visszatérünk, itt csak annyit jelzünk, hogy csaknem két esztendő tapasztalata kellett ahhoz, hogy a politika belássa, a tisztviselők nem politizálni akarnak, hanem tisztességesen dolgozni és kenyeret keresni.

A köztisztviselői törvény elfogadásának történetét most röviden megszakítjuk, mert közben történtek olyan események, amelyek jelentősek voltak a közigazgatási közszolgálati rendszer felépítésében. Az első ilyen az önkormányzatoknál alkalmazott köztisztviselők képesítési előírásairól szóló kormányrendelet-tervezet és vele párhuzamosan a köztisztviselői pályázati rendszerről és a versenyvizsgáról szóló kormányrendelet-tervezetek megalkotása volt 1990. november 15-i dátummal. A képesítési rendeletről szóló előterjesztés az új szabályozás alapvető indokaként jelölte meg, hogy az önkormányzati választásokat követően már nem volt létjogosultsága a tanácsi dolgozók képesítési előírásainak. A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) az Országgyűlés előtt feküdt, s annak megfelelően helyes lett volna ugyan a teljes közigazgatás személyi állományára nézve egyetlen képesítési rendeletet alkotni, de erre nem volt mód. Ennek oka az, hogy a központi államigazgatásban dolgozó tisztviselők képesítési előírásait akkor a miniszterek szabályozták, s – a Ktv. hatálybalépése előtt – nem volt olyan jogforrás, amely ezen változtatott volna.

A rendelettervezet a máig használatos megoldást alkalmazta, néhány általános rendelkezést követően (például alternatív javaslat arra nézve, hogy lehessen-e felmentést kapni a képesítési előírások alól) két mellékletben tartalmazta (volna) az önkormányzati és a köztársasági megbízotti hivatalokban dolgozó tisztviselők képesítési követelményeit. A közigazgatási egyeztetés nehézségei és a Ktv. elfogadása körüli vitákon kívül nem tudunk olyan releváns okról, amely azt eredményezte, hogy végül csak 1995-ben született meg a köztisztviselők képesítési előírásairól szóló kormányrendelet.

Ennél is rosszabbul járt a másik előterjesztés, mert soha nem született semmilyen rendelet sem a köztisztviselői pályázati rendszerről, sem a versenyvizsgáról. Ami a pályázati rendszert illeti, a tervezet ekkor még idő előttinek bizonyult, hiszen a várakozásokkal ellentétben nem lépett még hatályba a Ktv., amelyben dönteni kellett arról, hogy a pályázat minden közigazgatási szervnél és minden kinevezés esetében kötelező legyen-e, vagy a kinevező joga legyen dönteni az eljárás alkalmazásáról. Ma már tudjuk, hogy a pályázat szabályozása milyen regényes fordulatokat vett (ne legyen kötelező, de alkalmazható, legyen kötelező, de kivételekkel, ne is beszéljünk róla), azonban a szakma meghatározó képviselői által támogatott, általánosan kötelező pályázati rendszert soha nem vezették be hazánkban a közigazgatási tisztviselők kiválasztásakor. Ezért nem látta talán szükségét a kormány sem

egy erről szóló rendelet megalkotásának. A versenyvizsga pedig – bármilyen eredményesen működik akár az angol, akár a francia közszolgálatban – részben osztotta a pályázati rendszer sorsát, részben pedig idegennek tűnhetett a magyar jogalkotók számára. Ezzel együtt az előterjesztést a korszerű magyar közszolgálati rendszer megteremtésére irányuló egyik – sajnos sikertelen – kísérletnek tekintjük.

A közszolgálat mindig valamilyen megkülönböztetést, felsőbbrendűséget, kiváltságot, elkülönülést fejezett ki. A speciális státusz a közszolgálat tagjait megillető előjogok formájában vált érzékelhetővé a társadalom számára. A feudalizmusban a királyi adó, vám- és egyéb bevételek kisajátítása, a köztisztségek átörökíthetősége, az elmozdíthatatlanság, a katonai szolgálat és az adófizetés alóli mentesülés, később a társadalmi felemelkedést a szegényebb rétegek számára is biztosító, garantált havi fizetés képezte alapját a különleges köztisztviselői státusznak. Társadalmi elfogadottsága azonban döntően attól függött, hogy születéssel megszerzett, sérthetetlen előjognak *(nobile officium)* vagy az emberi teljesítménnyel kiérdemelt egzisztenciális biztonságnak *(merit system)* tekintették a közszolgálati alkalmazást. Az 507-es számú törvényjavaslat ez utóbbit követte. Az érdemeken alapuló előmeneteli rendszert helyezte középpontba, mert – a jogalkotó akkori felfogása szerint – csak meghatározott teljesítmény fejében előre kiszámítható besorolás, cím, illetmény teheti vonzóvá a köztisztviselői pályát. A pártatlan, befolyástól mentes, szakszerű és törvényes tevékenységet garantáló alapjogi korlátozásokat, többletkövetelményeket csak többletjogosultságokért cserében lehet elvárni.

Felvetődik azonban a kérdés, hogy a végső formájában elfogadott és kihirdetett Ktv. szövege a Koncepcióhoz képest milyen metamorfózison ment keresztül, s mennyiben felelt meg az „érdem, kiszámíthatóság, biztonság" hármas követelményének. A következőkben ennek bemutatására vállalkozunk.

A Koncepció – súlyának megfelelően – első helyen tárgyalta az egységes személyzetpolitika kérdését. Nem véletlenül, hiszen már ekkor nyilvánvaló volt, hogy hosszú távú kormányzati személyzetpolitika nélkül nem stabilizálható, fejleszthető a személyi állomány. Keserűen állapította meg, hogy a közigazgatás addigi „személyzetpolitikája" a kampányszerű létszámcsökkentésekben merült ki anélkül, hogy létezett volna bármiféle érdemi elképzelés a közigazgatás társadalmi funkcióiról és a személyi állományáról. Ugyanakkor csak egy valódi személyzetpolitika biztosíthatja a kiválasztás, az alkalmazás, az előléptetés, a díjazás, valamint a továbbképzés koherens, egységes rendszerként történő kezelését, fejlesztését. Ez akadályozhatja meg a bürokrácia elzárkózását a társadalomtól, biztosíthatja a társadalmi ellenőrzést, növelheti a közszolgálatban dolgozók társadalmi elismertségét, s elősegítheti, hogy a legjobb erők kötelezzék el magukat a közösség szolgálatára.

A Koncepció egy olyan személyzetpolitikát vázolt fel, amely egy komplex jogszabályban vagy jogszabálygyűjteményben jelenik meg, s átfogja a közszolgálati pragmatika valamennyi elemét. A versenyszféráétól elkülönülő, egységes központi szabályozásra épül, vagyis zárt személyzeti rendszert valósít meg. Biztosítja pártpolitika-semlegességet és a mindenkori törvényes hatalommal szembeni lojalitást. Magunk részéről ehhez még annyit teszünk hozzá, hogy a személyzetpolitika nemcsak elvek, célkitűzések, módszerek, eszközök összessége, hanem a célok megvalósításához szükséges intézményrendszer is. Ez azt jelenti, hogy a közszolgálati személyzetpolitikának kormányzati felelőse van, és működnek a személyzetpolitika meghatározásához, végrehajtásához, koordinálásához, ellenőrzéséhez szükséges mechanizmusok. Mindezek alapján a közigazgatási személyzetpolitikának úgynevezett materiális és intézményi feltételei vannak. Az előbbihez tartozik

a fejlesztési célokat meghatározó humánstratégia, valamint azok megvalósítását szolgáló jogi szabályozás, HR-eszközök és -módszerek, míg az utóbbi a személyzetpolitikáért való kormányzati felelősség érvényesítését jelenti.

A Ktv. megalkotásával a *Koncepció mint humánstratégia* lényegében betöltötte rendeltetését, sőt bizonyos tekintetben túlmutatott annak keretein, mivel mind a mai napig a zárt, karrierrendszer zsinórmértékének tekinthető. Alapvetően megfelelt a stratégiákkal szemben támasztott tartalmi követelményeknek,[7] csak a felhasznált adatok, számítások, elemzések tűnnek kissé szegényesnek, de ez érthető, hiszen elkészítésekor éppen a stratégiai szemlélet hiánya miatt csak korlátozottan álltak rendelkezésre a személyi állománnyal kapcsolatos statisztikák. Az már nehezen fogadható el, hogy a mai napig nem sikerült felállítani a közigazgatási személyzetpolitika tervezéséhez szükséges személyügyi adatbázist. Ez is hozzájárul ahhoz, hogy nemzetközi összehasonlításban jelenleg Magyarországot a sereghajtók közé sorolják a stratégiai HRM fejlettsége szempontjából.[8]

A Koncepció jelentőségét növeli az is, hogy – az úgynevezett első életpályatörvényt,[9] valamint a *Magyary Programot* leszámítva – egyetlen törvénymódosítást nem előzött meg a Koncepcióhoz hasonló előkészítés. Ebben döntő szerepet játszott az egységes kormányzati személyzetpolitika hiánya, amely a közszolgálat megújításáról szóló gondolkodást – figyelmen kívül hagyva az emberierőforrás-gazdálkodás kiépítésének szükségességét – szabályozáscentrikussá, a közszolgálati jogalkotást pedig fokozatosan a költségvetési konszolidáció érdekeinek kiszolgálójává tette.[10]

A *jogi szabályozás* megítélése már nem ennyire egyértelmű. Elmaradt az egységes szabályozás. Ennek oka – ahogy a fentiekben már említettük –, hogy a Belügyminisztérium mint a közszolgálatért felelős minisztérium az ágazati szabályok kiforratlansága, illetve a helyi önkormányzatok szabályozásának sürgető igénye miatt úgy döntött, hogy első lépésként csak a közigazgatásban dolgozók jogállásának szabályozására tesz javaslatot, s megfelelő előkészítés után később kiterjeszti a szabályozást az intézményi szférára is. Ez utóbbira azonban már nem maradt ideje, mivel a munkaügyi tárca elkészítette – a más koncepcióra épülő – közalkalmazotti törvény tervezetét, s ezzel Európában egyedülálló módon egy sajátos, *trichotóm* szabályozási struktúra jött létre Magyarországon. A munkajogi szakirodalom ezt a fejlődést úgy írja le, hogy míg a Ktv. a magyar közszolgálati jog történelmi tradíciója által meghatározott fejlődésének egyenes következménye, addig a Kjt. a rendszerváltozás – egyáltalán nem szükségszerű – terméke.

[7] Nemzetközi tapasztalatok alapján kimutathatók a stratégiák közös elemei. Ezek közé tartozik – többek között – a készítés indoka, célja, az átalakítás jelentősége, vizsgálati módszer bemutatása, alapelvek, az átalakítás kereteit meghatározó követelmények, fejlesztési célok, irányok, javaslatok, intézkedések bevezetésének módja, adatok, számítások, elemzések, grafikonok, jegyzetek, fogalommagyarázatok, példák, bibliográfia.

[8] OECD (2011): Strategic human resources management. In *Government at a Glance 2011*. Paris, OECD Publishing. 90–91.

[9] 2001. évi XXXVI. törvény.

[10] Bár 2006-ban születtek ígéretes tervek, koncepciók az egységes személyzetpolitika és kormányzati személyügy megteremtésére, az ambiciózus elképzeléseket végül nem valósították meg.

A Ktv. nem vitte következetesen végig a Koncepcióban foglaltakat. Szabályai legalább annyira magukon viselték a nyitott munkaköri, mint a zárt karrierrendszer jellemzőit, ezért okkal sorolhatjuk a magyar közszolgálatot inkább a *vegyes* rendszerek közé.[11]

1. táblázat

A Ktv. rendszertípusok szerinti jellemzése (1992)

		(Zárt) Karrierrendszer	(Nyitott) Munkaköralapú rendszer
Jogállás	Közjogi szabályozás (törvény, kinevezés)	X	
	Magánjogi (szerződés)		0
Belépés	Csak a legalsó besorolásba	0	
	Életpálya bármelyik szakaszában		X
Kiválasztási feltételek	Jogszabályban meghatározott iskolai végzettség	X	
	Munkakörhöz igazodó, munkáltató által meghatározott kompetenciák		0
Magánszférában eltöltött idő	Szolgálati időbe nem vagy csak korlátozottan számítható be	0	
	Szolgálati időbe beszámít		X
Jogviszony-megszüntetés	Csak a köztisztviselő személyével, magatartásával összefüggő okból	X	
	Strukturális okból is		0
Előmenetel, bérezés	Jogilag szabályozott feltételek, szenioritás alapú	X	
	Alku, magasabb értékű pozíció		0
Nyugdíj	Saját nyugdíjrendszer	0	
	Általános		X
Mobilitás magán- és közszféra között	Mobilitás lehetséges		X
	Mobilitást gátolja	0	
Összesen		4	4

Forrás: szerkesztette a szerző

[11] A frissebb elemzések szerint a vegyes jelleg még ma is kimutatható, de az aktuális trend inkább a nyitottság irányába mutat. „A jelenkor kihívásaihoz tartozik egy munkaköralapú rendszer kialakítása és alapfeltételeinek megteremtése, amely szintén az üzleti megoldások közjogi alkalmazását bővítené, ezzel a rendszert nyitottabb irányba sodorva. A jogviszony megszüntetésének egyes esetei – különösen a méltatlanság vagy a bizalomvesztés címén történő felmentés – befolyásolják a pályabiztonság mértékét is, az állástípusú rendszerekre jellemző, tágan értelmezhető felmentési okok miatt." LUDÁNYI Dávid (2017): Közszolgálati rendszerek a konvergencia és az empirikus adatok összefüggésében. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2. sz. 101., 106.

A karrierjegyek oldódása szervesen összefüggött az 507-es törvényjavaslattal szembeni politikai bizalmatlansággal. Rendszeresen megfogalmazódott az a kétely, hogy *szabad-e a karrierrendszer védernyője alá vonni azt az állami apparátust,* amelynek tagjai – különösen vezetői szinten – tevékenyen részt vállaltak a társadalom előtt hitelét vesztett szocialista állam működtetésében, s akik akkori pozícióikba sem elsősorban szakmai kvalitásuk, hanem politikai megbízhatóságuk alapján kerültek. Sokan szemére vetették az Antall-kormánynak, hogy elmaradt az ígért „tavaszi nagytakarítás", s nem valósult meg a totális elitcsere.

Ebben a közhangulatban már önmagában az a tény, hogy szinte rögtön, a rendszerváltozás első éveiben, a posztszocialista országok közül elsőként Magyarországon a kormány benyújtotta az általánoshoz képest magasabb szintű foglalkoztatási védelmet, kiszámítható karriert és fokozatosan emelkedő illetményt garantáló törvényjavaslatot, rendkívüli bátorságáról s az ország demokratikus működése iránti elköteleződéséről tanúskodik.

Érzékletesen beszél erről az akkori külügyminiszter, a miniszterelnök egyik bizalmasa: „Antall egy pártsemleges közszolgálati apparátust akart létrehozni, amelyben csak a szakértelem és a teljesítmény számít – ahogy ez a régi demokráciákban természetes. A személyi változásokat nem a miniszterelnökség vagy a Bem téri pártszékház döntötte el, hanem az illetékes minisztériumok új vezetői, az önkormányzatok esetében pedig maguk a választók. Az iskolák, kórházak, szakszervezetek esetében is az adott intézmény közössége döntött a tisztségviselőkről – szabad és titkos választás útján. A Kormány arról nem tehetett, hogy működött a megszokás, vagy inkább éltek még a régi félelmek, és annyi esetben választották meg a régi, hitel nélküli embereket. Az eredményeket a Kormány akkor sem tudta volna felülbírálni, ha akarta volna, a személycseréket pedig nem végezhette el mások helyett a miniszterelnök."[12]

A visszakért és később átdolgozott törvényjavaslat már több kompromisszumot tartalmazott az eredeti változathoz képest. A Koncepció abból a nemzetközileg általánosan elfogadott tételből indult ki, hogy a közszolgálatnak a magánmunkaerő-piachoz viszonyított hátrányosabb anyagi helyzetét a nagyobb foglalkoztatási stabilitás ellensúlyozza azzal, hogy a betöltött munkakör megszüntetése, módosítása nem érinti a köztisztviselő jogviszonyát, mivel kinevezése nem egy adott pozíció betöltésére, hanem az egész közszolgálatra szól. Ugyanakkor az 507-es törvényjavaslat ennél már eleve gyengébb védelmi pozíciót állapított meg a köztisztviselő számára, s lehetővé tette a strukturális okok miatti felmentést, de a figyelembe vehető okok körét „A" és „B" alternatíva szerint eltérő körben jelölte meg. Az „A" változat csak létszámcsökkentés, míg a „B" alternatíva már feladatmegszűnés és átszervezés miatt is megengedte a felmentést.

Az Országgyűlés a „B" változattal fogadta el a Ktv.-t, s ezzel a törvény egészen közel került a munkajogi szabályok alacsonyabb védelmi szintjéhez. Ennek oka, hogy a munkáltató működésével összefüggő indokok leggyakrabban a Ktv. által taxatíve felsorolt okokkal (létszámcsökkentés, átszervezés, feladatmegszűnés) konkretizálhatók, vagyis a munka törvénykönyve hiába fogalmazott általánosan, a munkáltató működésével való összefüggést megjelölve a figyelembe vehető okok közös „nevezőjeként" a versenyszférában is az átszervezés, létszámcsökkentés, feladatmegszűnés a leggyakrabban felhozott indok. Ráadásul

[12] JESZENSZKY Géza: *Megalkuvó volt-e Antall József?* Elérhető: www.itt-ott.org/hu/dialgus/jeszenszky-geza-megalkuv-volt-e-antall-jzsef (A letöltés időpontja: 2019. 04. 22.)

találkozhatunk olyan állásponttal is, amely szerint már önmagában az átszervezés mint „ernyőfogalom" gyakorlatilag magában foglalja a feladatmegszűnést, létszámcsökkentést is, mivel ezek általában valamilyen szervezeti átalakítással szoktak együtt járni.[13]

Politikai kompromisszumot tükrözött a vezetők jogállásának szabályozása is. Az 507-es törvényjavaslat vezetői munkakörbe történő kinevezésről rendelkezett. Ez azt jelentette, hogy a vezetők a beosztott köztisztviselőkhöz hasonló foglalkoztatási védelmet élveztek volna, mivel vezetői kinevezésüket csak az általános felmentési indokok alapján lehetett volna megszüntetni. Ez a szabály azonban szembement azzal az igénnyel, hogy a vezetők kiválasztása nemcsak szakmai, hanem bizalmi kérdés is.

Emiatt módosult a törvényjavaslat, s a Ktv. már nem vezetői kinevezésről, hanem vezetői megbízásról rendelkezett. Ennek az lett a következménye, hogy a vezetői megbízás elkülönült a közszolgálati jogviszonytól, s emiatt indoklás nélkül vissza lehetett vonni a vezetői megbízást anélkül, hogy ez a jogviszony létét érintette volna.

Ez utóbbit törvényi magyarázatok[14] esetenként pozitívnak értékelték, hiszen a volt vezető „nem került az utcára", a statisztikai adatok[15] azonban azt a feltevést erősítik meg, hogy a vezető leváltása után kevés eséllyel tudott integrálódni beosztottként abba a munkaszervezetbe, amelyben korábban vezetői megbízást töltött be. Sokkal életszerűbb, hogy a menesztett vezetők véglegesen el akarták hagyni a közigazgatási szervet, erre azonban csak akkor kerülhetett sor jogszerűen az általános felmentési okok miatt, ha a leváltott vezető jogviszonyáról lemondott.

A vezetői megbízás korrekciójának szükségessége már 1993-ban megfogalmazódott. Ekkor készült egy belügyminisztériumi előterjesztés, amely javaslatot tett a szabályozás megváltoztatására, hogy növelje a vezetői stabilitást.[16] A javaslat a következő elveket vette figyelembe:

- a közigazgatási szerv első számú vezetője mindenkor szabadon választhatja ki saját vezető beosztású köztisztviselőit. E követelmény szükségszerűen kapcsolódik a közigazgatási szerv vezetőjének egyszemélyi felelősségéhez;
- a vezetői megbízás visszavonása nem jelentheti egyúttal a vezetői karrier végleges megszakadását, ezért a vezetői megbízás megszűnésével csupán az adott vezetői funkció elvesztése járhat együtt;
- vezetői életpályára csak magas szintű – értelemszerűen a vezetői feladatokra adaptált – szakmai ismeretekkel rendelkező köztisztviselő kerülhet;
- minden esetben gondoskodni kell a vezetői szakmai ismeretek hasznosításáról.

[13] PETROVICS Zoltán (2010): Variálnak: az átszervezés egyes kérdéseiről. *Humán Saldo,* 7. évf. 10. sz. 307–310.

[14] ZSUFFA István szerk. (1993): *Közszolgálati kézikönyv.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 200–201.

[15] A kinevezett jegyzők jogviszonyát csak a törvényi felmentési okok alapján lehetett egyoldalúan megszüntetni szemben a vezetői megbízásokkal. A kétféle szabályozás eltérő védelmi szintjét mutatja, hogy a jegyzők 51,4%-a töltötte be öt évnél rövidebb ideje jegyzői munkakörét, vezetői megbízással rendelkező vezetők esetében ez az arány meghaladta a 70%-ot 2003-ban. Forrás: Belügyminisztérium, központi közszolgálati nyilvántartás. 2004. szeptember.

[16] HAZAFI Zoltán (2009b): *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda).* (PhD-értekezés) Pécs, PTE ÁJK.

A javaslat szerint el kell választani a vezetői karriert a vezetői megbízástól. Ennek érdekében *új jogintézményként a rendelkezési állomány bevezetését javasolta.*[17] A javaslat alapján 1994 februárjában kormány-előterjesztés is készült, a törvényjavaslat azonban már nem került az Országgyűlés elé.

Szintén a politikai kompromisszumok közé tartozott a főosztályvezetők megbízásával kapcsolatos miniszteri munkáltatói jog deklarálása. A főosztályvezetői megbízás kiemelése a munkáltatói jogok gyakorlásának általános rendszeréből a középvezetői szinthez tartozó főosztályvezetőket a politikai mezőbe helyezte.[18]

A HR-eszközöket, -módszereket többnyire a kiválasztással, teljesítményértékeléssel, munkakörelemzéssel, -értékeléssel kapcsolatban szoktak alkalmazni. A Ktv. elfogadását követően azonban ezek alkalmazására még nem volt igény. Ennek oka, hogy az új rendszer kiépítésének első lépése a jogi, szabályozási keretek kialakítása volt, s csak ezután, jóval később kerülhetett sor az első kísérletekre, a közszolgálati HR-módszertan megteremtésére. A módszertan késedelmének és gyengeségének további oka volt az is, hogy az említett HR-funkciók egyáltalán nem vagy csak erősen „legyengítve" kerültek a törvénybe. Példaként említhetjük az előbbire a teljesítményértékelést, míg az utóbbira a pályázatot.

A Koncepció a kiválasztási eljárás általános és kötelező formájaként a nyilvános pályázat bevezetését javasolta. Úgy képzelte el, hogy minden közigazgatási állást csak pályázat útján lehet betölteni. A pályázók közötti sorrend megállapítására a versenyvizsga bevezetésének lehetőségét említette. A Ktv. azonban a pályázat kiírását, illetve köztisztviselő kiválasztását a munkáltatói jogkör gyakorlójának diszkrecionális hatáskörébe utalta. Az Európai Unió

[17] Ennek lényege az alábbiakban foglalható össze: a vezetői megbízás visszavonásakor a közigazgatási szerv vezetője köteles az érintett köztisztviselő számára másik, a képzettségének és beosztásának megfelelő vezetői megbízást felajánlani. Ha erre nincs lehetőség, vagy az érintett köztisztviselő a felajánlott vezetői megbízást nem fogadja el, a köztisztviselő rendelkezési állományba helyezhető. A rendelkezési állomány azokat a volt vezetői megbízású köztisztviselőket fogná át, akik bár szakmai felkészültségük alapján vezetői megbízás ellátására alkalmasak, tényleges vezetői megbízás hiányában vezetői tevékenységet nem látnak el. E köztisztviselőket a központi közszolgálati nyilvántartás regisztrálná, lehetővé téve bármikori igénybevételüket. Kormányzati szinten felmerülő időszakos vagy rendkívüli vezetői szakértelmet igénylő munkák elvégzésére a köztisztviselők bármikor kirendelhetők bármely központi közigazgatási szervhez. Ilyen esetben a munkavégzéshez kapcsolódó munkáltatói jogokat az érintett közigazgatási szerv vezetője gyakorolná, míg az egyéb munkáltatói jogosítványok a kinevező közigazgatási szerv hatáskörében maradnának. Teljes havi illetményüket a kinevező közigazgatási szerv folyósítaná.
A rendelkezési állományba helyezés legfeljebb hat hónapig tarthat, és az államtitkárokat, a helyettes államtitkárokat, valamint a főosztályvezetőket érintené. A rendelkezési állományba helyezés kormányzati érdekből történne, ennek megfelelően erről csak a kormány dönthet, hasonlóan annak megszüntetéséről is. Ha a kormány elutasítja a rendelkezési állományba helyezési kérelmet, akkor a köztisztviselő választhat a felmentés és a végkielégítés, valamint a köztisztviselőkénti besorolás között. Ha az érintett köztisztviselő kéri a rendelkezési állományba helyezését, a közszolgálati jogviszonyát meg kell szüntetni, s részére a felmentési időre járó illetményt, illetve végkielégítést kell fizetni. Ha a hat hónap leteltét követően másik vezetői állást nem lehet felajánlani, a köztisztviselő kérelmére a közszolgálati jogviszonyát felmentéssel meg kell szüntetni. Ilyen kérelem hiányában a köztisztviselők közszolgálati jogviszonya továbbra is fennmarad.
A rendelkezési állományba helyezés kedvezménye természetesen nem érintheti azokat a vezető köztisztviselőket, akiktől alkalmatlanságuk miatt vonják meg a bizalmat. Ilyen esetre a szabályszerű „végelbánásban" sem kerülhet sor. Ezeknek az eseteknek a kiszűrésére a vezetői megbízás visszavonását indokolási kötelezettséghez kell kötni. Az indokolásnak tartalmaznia kell a döntést megalapozó tényeket, körülményeket, vezetői munka értékelését annak érdekében, hogy adott esetben egyértelműen megállapítható legyen az alkalmatlanság kérdése.

[18] 112/1992. (VII. 7.) Korm. rendelet.

még a csatlakozást megelőző, utolsó országvéleményében is kifogásolta a nyílt, versenyalapú kiválasztás hiányát.[19] Karrierrendszerről lévén szó, munkakörelemzés és -értékelés szükségessége fel sem merülhetett.

A közszolgálati személyzetpolitika feletti dominancia megszerzéséért gyakran alakult ki versengés a minisztériumi bürokráciák között. A második világháború előtt mint a belső ügyek minisztériuma a Belügyminisztérium játszott meghatározó szerepet a közigazgatás, közszolgálat irányításában, illetve fejlesztésében. A szocializmusban elveszítette ezt a szerepét, mivel rendészeti minisztériummá vált, s a 80-as évek vége felé a Miniszterelnöki Hivatal vette át a személyzeti irányítást. Ugyanakkor a rendszerváltozáskor ismét megerősödött a tárca civil profilja.

A kormányzati munkamegosztásban a tanácsi tisztségviselők képzésével, továbbképzésével, képesítési feltételeinek megállapításával kapcsolatos feladatokat kapott. Az Antall-kormányban a belügyminiszter vált a közigazgatás, illetve a közszolgálat centrumává. Igaz, ekkor még csak közreműködött a közigazgatási személyzetpolitika elveinek és eszközrendszerének kialakításában,[20] a Ktv. javaslatának benyújtását követően azonban egyértelművé vált, hogy a közigazgatási személyzetpolitika igazi kormányzati felelőse a Belügyminisztérium. Az már más kérdés, hogy milyen eszközök álltak rendelkezésére ahhoz, hogy ezt a szerepét teljeskörűen betöltse.

A személyzetpolitikai döntések meghozatalához a személyi állománnyal kapcsolatos statisztikai adatokra van szükség. E célból hozta létre a Belügyminisztérium az úgynevezett KÖZIGTAD (Közigazgatási Tisztviselők Adatai) rendszerét a 90-es években. A fejlesztési erőforrások elégtelensége, az adatszolgáltató szervek ellenállása s nem utolsósorban a döntéshozói „érdeklődés" hiánya miatt a magyar közigazgatás személyi állományának egyetlen részletes adatbázisa 2006-ban megszűnt. Ezzel nemcsak egy jól-rosszul kialakított rendszer, illetve jogintézmény tűnt el, hanem – néhány statisztikai eredménytábla kivételével – elvesztek a magyar köztisztviselői kar 1994–2006 közötti, ma már pótolhatatlan adatai is.

A kiindulási kérdés az volt, hogy a végső formájában elfogadott és kihirdetett Ktv. miben különbözött a Koncepciótól, s mennyiben felelt meg az „érdem, kiszámíthatóság, biztonság" hármas követelményének. Összegzésként azt a választ adhatjuk, hogy a Ktv. kétségkívül több ponton is engedett az érdem, kiszámíthatóság, biztonság követelményeiből a Koncepcióhoz képest. Ugyanakkor betöltötte rendeltetését az átmenet időszakában, biztosította a személyi állomány stabilitását, s a karrier kiszámíthatóságával vonzóvá tette a köztisztviselői hivatást.

A statisztikai adatok azt mutatják, hogy a személyi állomány stabilitására sokkal inkább a szervezeti és működési racionalizálás miatti elbocsátás gyakorolt kedvezőtlen hatást, semmint a választások kimenetele. Kiugróan magas volt 1995-ben a létszámcsökkentés miatti felmentések száma,[21] ami már az átmenet utáni időszak új kihívásának, a neoliberális államfelfogás elterjedésének előjele volt, s sokkal nagyobb megrázkódtatást jelentett a karrierrendszer számára, mint a rendszerváltozás során megkötött, a fentiekben ismertetett kompromisszumok. Ennek története és értékelése azonban már egy másik tanulmánykötetbe kívánkozik.

[19] „A magyar közigazgatásban a felvételi és előmeneteli rendszer még nincs teljesen összhangban az olyan alapvető közszolgálati elvekkel, mint az egyenlő hozzáférés és verseny a teljesítmény alapján, mivel nincs nyílt versenyen alapuló kötelező felvétel. A jelenlegi rendszert emiatt javítani szükséges." (HAZAFI 2009b, 316.)

[20] 39/1990. (IX. 15.) Korm. rendelet 2. és 4. §.

[21] HAZAFI 2009a.

15. fejezet
A minisztérium és a rendészeti alágazat személyi, illetve munkaügyi igazgatása

Bognár László

15.1. Az átmeneti és az azt megelőző időszak

Az 1988-ban elkezdődött politikai folyamatok világossá tették, hogy a Belügyminisztérium addigi szerepe, irányítása, struktúrája és ezzel együtt a személyi állománya is jelentős változás előtt áll. Ebben az időszakban már nyilvánvalóvá vált, hogy egy többpártrendszerű demokrácia irányába halad az ország, és ennek megfelelően a pártirányítás megszűnik. A Belügyminisztérium személyi állományának a szocialista rendszer iránti elkötelezettsége, lojalitása akkor még meghatározó volt. Ugyanakkor téves lenne arra következtetni, hogy nem érzékelték volna a 80-as évek második felének válságtüneteit, valamint a párton belül és a kormányzati, politikai irányításban zajló folyamatokat, eseményeket. Megindult egy „kijózanodási" folyamat a munkatársak között. Ekkor már csak elenyészően kevesen voltak, akik hittek vagy inkább csak reménykedtek a folyamatok visszafordíthatóságában, illetve olyanok, akik a hatalom erőszakos megtartását akarták volna. A személyi állomány többsége valamilyen *soft* átmenetben bízott, amelyben az egzisztenciája nem fog veszélybe kerülni, és a munkájára az új viszonyok között is igényt fognak tartani.

A köztársaság kikiáltását, 1989. október 23-át követően a személyi állomány részére új eskü letételét írták elő. Megszűnt a szocialista államrendszer, vele az „elvtárs" megszólítás használata is. Tudomásunk szerint nem fordult elő olyan eset, hogy az eskütétel megtagadása miatt kellett volna bárkit is elbocsátani az állományból.

A 80-as évek elején a Benkei Andrást váltó Horváth István első belügyminisztersége idején enyhült az a konzervativizmus és vonalasság, ami a belügyi szerveket jellemezte addig. Távozása után a 80-as évek derekát átfogó időszakban miniszteri posztot betöltő Kamara János ugyan nem kívánt visszarendeződést elérni, de került minden a szervezetet érintő változást, és ez a káderpolitikájában is megnyilvánult. Elhalasztott számos vezetőváltást, egyre több esetben élt a nyugdíjkorhatáron túli visszatartás lehetőségével. A belügyminiszteri posztra visszatérő Horváth István azzal szembesülhetett, hogy a politikai szándékokon túl is elkerülhetetlen a vezetői állomány jelentős cseréje. 1988–1989-ben nyugdíjba kerültek az addigi belügyminiszter-helyettesek (Pál Antal, Ladvánszky Károly, Péter János és Harangozó Szilveszter r. altábornagyok, valamint az államtitkári posztot

betöltő Földesi Jenő r. altábornagy) és számos középvezetői (csoportfőnöki, igazgatói) szintű vezetőcsere is lezajlott. A vezetőcsere az irányított szervek vezetői állományát is érintette. Így például kevés kivétellel a megyei főkapitányok teljes körét lecserélték az 1990-es kormányváltásig.

A „rendszerváltásra felkészülés" egyik fontos, a személyzetpolitikára is kiható eleme volt a közvetlen pártirányítás megszüntetése, ami a belügyminisztériumi párt- és KISZ-szervezetek önfeloszlatásával zárult, de jelentette a párt- és KISZ-káderhatáskörök megszüntetését is az erről szóló rendelkezések hatályon kívül helyezésével.[1] 1989–1990 fordulóján egymás után születtek meg azok a miniszteri utasítások, parancsok, amelyek a pártállami rendszerhez köthető intézményi elnevezések megváltoztatásáról, címek megszüntetéséről rendelkeztek.[2]

Ugyancsak a személyzetpolitikát befolyásoló tényezőként kell számba venni a Minisztertanács Tanácsi Hivatalától és más állami szervek apparátusából átvett civil közigazgatási személyzet megjelenését az addig alapvetően hivatásos szolgálati viszonyban álló, rendészeti viszonyok között „szocializálódott" állomány körében. Sőt a „régi" belügyes állomány azzal szembesült, hogy a személyzetpolitikát is érintő reformmunkákat elsődlegesen Verebélyi Imre csapatára bízta a miniszter. A két eltérő szervezeti kultúrát és szemléletmódot képviselő állomány összeillesztése a külső körülmények gyors változása mellett különösen nem volt egyszerű feladat. Az újak nehezen alkalmazkodtak ahhoz a belső működési és kommunikációs rendhez, amely a BM-et akkor még jellemezte. A „régieknek" pedig el kellett fogadniuk, hogy az ügyeket másképpen is meg lehet közelíteni.

Az ellenzékkel folytatott politikai tárgyalások fontos és az alkotmányban is deklarált döntése volt az állambiztonsági szervek leválasztása a Belügyminisztérium szervezetéről és új nemzetbiztonsági szolgálatok létrehozása. Az állambiztonsági szervek állománya 1989 közepén már tudatában volt annak, hogy fel fogják számolni a szervezetüket, mégis sokan úgy látták, hogy a tevékenységek jelentős részét (hírszerzés, kémelhárítás, operatív figyelés, lehallgatás stb.) egy új politikai rendszer sem nélkülözheti, és legalább egy átmeneti időszakig támaszkodniuk kell a meglévő, ehhez értő állományra.

Tény, hogy 1989 nyarán már megindult a személyes útkeresés az állambiztonsági szervek állománykörében. Végül igazi megrendítő csapást jelentett az állambiztonsági állomány számára az úgynevezett Dunagate-botrány, amely Horváth István belügyminiszter lemondásához és az állambiztonsági szervek felszámolásának felgyorsításához vezetett. Az 1990. évi X. törvény és végrehajtási rendeletei, valamint az azzal összefüggő kormányzati és minisztériumi intézkedések[3] eredményeként 1990 februárjában létrejött a Nemzetbiztonsági Hivatal és az Információs Hivatal. Az új szolgálatok nem lettek a korábbi állambiztonsági szervek jogutódjai. Ez lehetővé tette, hogy a volt állambiztonsági állomány ne minden tagját vegyék át a megalakuló szolgálatok. Az át nem vett állomány további foglalkoztatásáról vagy jogviszonyuk megszüntetéséről a Belügyminisztériumnak

[1] 22/1989. (VII. 20.) BM utasítás.
[2] 29/198.(X. 27.) BM utasítás; 26/1990. (III. 12.) BM utasítás; 4/1990. (II. 6.) BM parancs.
[3] /1990. (II. 14.) MT rendelet; 3028/1990. MT határozat; 3039/1990. MT határozat; 3358/1990. MT határozat; 18/1990. (II. 14.) BM utasítás.

kellett gondoskodnia.[4] Emellett minden velük kapcsolatos, a szolgálati viszonyukból eredő munkajogi (személyügyi igazgatási) és társadalombiztosítási kérdés megoldása ugyancsak a BM feladata maradt mind a mai napig.

Személyzeti igazgatási, személyzetpolitikai szempontból a rendszerváltást megelőző átmeneti időszak meghatározó és a Belügyminisztérium működése szempontjából még inkább nyomot hagyó változás volt a szervezetében és személyi állományában a Belügyminisztériumtól elkülönülő önálló Országos Rendőr-főkapitányság létrehozása az 1989-ben kinevezett új közbiztonsági miniszterhelyettes, egyben az országos rendőrfőkapitányként is nevesített Túrós András r. vezérőrnagy vezetésével. Az önálló ORFK létrehozása több szempontból is jelentősebb hatással volt a minisztérium működésére és személyi állományára, mint az állambiztonsági szervek megszüntetése és az új szolgálatok létrehozása. Míg a korábbi BM III. (állambiztonsági) Főcsoportfőnökség felszámolása nem érintette jelentősen a minisztérium központi igazgatási szervezeti egységeinek, valamint a kiszolgáló háttérintézmények feladat- és hatáskörét, nem vont el jelentősebb létszámot és anyagi erőforrásokat az igazgatási és logisztikai területről, addig az önálló ORFK létrehozása alapjaiban változtatta meg a minisztérium addigi működését. A BM II. (közbiztonsági) Főcsoportfőnökség, az addigi „ORFK" szervezeti és személyi állományának kiválása mellett magával vonta az igazgatási (jogi, személyügyi, adminisztratív) egységek és logisztikai terület, a korábbi BM I. (pénzügyi-anyagi) Főcsoportfőnökség szervezeti és személyi megosztását is a Belügyminisztérium és az ORFK között. Az ORFK létrehozása és önálló működési feltételeinek kialakítása nem zárult le az új kormány megalakulásáig, de az alapvető döntések megszülettek, és az azokhoz kapcsolódó személyi mozgások, az erőforrások megosztása lényegében lezajlott.

A minisztérium megmaradt állománya 1990 tavaszán légüres térbe került. A szakmai, munkaköri feladatok végrehajtása sok esetben hatásköri kérdéseken akadt el a megváltozott helyzetben. A vezetői munkakörök egy része megüresedett, de új kinevezésekre akkor már a belügyi vezetés csak kivételes esetekben kerített sort. Emellett – érthető módon – nem kívántak érdemi szervezeti átalakítást sem végrehajtani a kormányváltást megelőzően. A beosztotti állomány, különösen a „régi belügyesek" körében pesszimista hangulat, bizonytalanság volt jellemző.

A Belügyminisztérium szervezetét és működését befolyásoló körülményekre és folyamatokra visszatekintve összességében azt lehet megállapítani, hogy a politikai és közjogi szempontból már megágyazott rendszerváltáshoz 1989-ben és 1990 első felében a Belügyminisztériumban meghozták azokat a szervezeti és személyi döntéseket, amelyek következtek a politikai megállapodásokból és az alkotmányos keretek változásából. A rendszerváltás kormányának ezekkel a kérdésekkel nem vagy lényegesen kisebb terjedelemben kellett foglalkoznia. Megteremtették annak alapvető feltételeit, hogy a tárca és annak apparátusa, valamint az irányított szervek megfeleljenek a jogállami működés alapvető feltételeinek. Ugyanakkor a minisztérium vezetése biztosította a tisztes elmenetelt a váltásra ítélt vezetői állomány részére, amely mögött nem feltétlenül csak a politikai szolidaritást kell keresni,

[4] Az új nemzetbiztonsági szolgálatok a korábbi állambiztonsági szolgálatok SZT-állományát néhány kivételtől eltekintve nem vették át, azok szolgálati viszonyának megszüntetését elvi politikai okokból nem lehetett a nyílt állományra vonatkozó szabályok szerint lebonyolítani. Elbocsátásukra 1990 júniusában, illetve az azt követő néhány hónapban került sor Horváth Balázs miniszter döntése szerint. A végrehajtás módja és az ebből eredő sérelmek és későbbi jogviták történetének ismertetése nem tartozik szorosan e könyv céljai közé.

hanem a szakmai életút és a betöltött beosztás tiszteletét is. E szempontok érvényesülése egy hierarchikusan működő szervezetben a szervezet integritása érdekében rendkívül fontos a politikai környezet változásától függetlenül, ahogy erre a rendszerváltást követő évtizedek számos jó és rossz példát is hoztak.

1989–1990-ben a Belügyminisztérium sikeresen végrehajtotta a rendszerváltás egyik alapvető követelményét, a pártirányítás megszüntetését, az apparátus politikamentes működtetését. Sikeresen végrehajtotta az egykori állambiztonsági szervek felszámolását az új nemzetbiztonsági szolgálatok létrehozásával párhuzamosan. A rendőrség önálló szervezetté alakításával pedig megteremtette annak feltételeit, hogy a Belügyminisztérium rendőrminisztériumból rendészetet irányító minisztériummá válhasson. Az ehhez szükséges személyügyi igazgatási feladatok végrehajtásának sikeressége nem kis részben a megmaradt személyügyi vezetői állomány, mindenekelőtt Berkesi Ferenc r. ezredes csoportfőnök és Császár Józsefné r. ezredes osztályvezető irányító, szervező munkájának köszönhető. Külön szólni kell Gál Zoltán mb. miniszterről, aki nem adott teret annak, hogy a szervezet legyengítve, működésképtelenné váljon, és mindent elkövetett a hatalom tisztességes átadására, ami ugyancsak hozzájárult ahhoz, hogy a minisztérium központi állományának többsége a rendszerváltást követően is állásában maradt.

15.2. A civilesítés és a depolitizálás

A tárca személyi állományát érintően 1989-től *két általános irány* szakmai megalapozásán és minél jobb gyakorlati megvalósításán dolgoztunk. A Belügyminisztériumban már 1988-tól részlegesen megkezdődött a civilesítés és a depolitizálás. A civilesítés jelentette a nagyobb feladatot. A történelmi hagyományaink folytatásaként a minisztériumot 1988 végén részben civilesítették. A következő lépés az volt, amikor az állampárt központjáról leszakadó Németh Miklós 1989 májusában több magas rangú minisztériumi rendőrvezetőt nyugdíjba küldött, az új rendőrvezetők mellé két civil miniszterhelyettest nevezett ki. (A korábbi egyetlen civil miniszterhelyettes államtitkár lett, és felügyelte a két új civil miniszterhelyettest.) A civil államtitkár és a két civil miniszterhelyettes közvetlen alárendeltségébe szintén civil közigazgatási területekkel foglalkozó főosztályok tartoztak. A civilesítés ezen második lépése is csak részleges volt, mivel az akkori minisztériumi köztisztviselők nagyobb része még egyenruhás rendőrtiszt volt. (Ez volt a helyzet a rendészeti főosztályokon, a rendészeti és a civil főosztályokat kiszolgáló általános igazgatási főosztályokon, a személyzeti, költségvetési, vagyongazdálkodási, nemzetközi főosztályokon, valamint a minisztériumnak alárendelt „kiszolgáló" szervezeteknél, így a belügyi üdülőket üzemeltető országos központnál, az egészségügyi ellátó központ szerepét betöltő belügyi kórháznál.) 1990-ben a rendszerváltoztatás után a civilesítést kezdetben *fokozatosan* tervezték kiteljesíteni, de 1991 elején az új miniszter elképzelése szerint a Személyzeti Főosztály radikálisan felgyorsította ezt a folyamatot.

A másik fő irány a közigazgatási személyi állomány *politikasemlegességének* biztosítását szolgáló depolitizálás volt. E követelmény megvalósítása során eltérő külföldi rendszerek közül kellett választani, és azok hazai kombinációjával jött létre az új magyar rendszer. A depolitizált szellemű központi közigazgatási apparátusban dolgozó köztisztviselőknél és közigazgatási középvezetőknél (főosztályvezetőknél, osztályvezetőknél) bármely demokratikus párthoz való kapcsolódás megengedett volt. Két fontos korlát volt: hivatalukban és a közvélemény előtt a párt javára és érdekében nem léphettek fel, és a mindenkori politikai vezetőik irányában *lojálisnak* kellett lenniük. Antall József miniszterelnök, amikor részt vett a BM Duna Palotában a minisztérium történetével foglalkozó tanácskozáson, akkor bevezető előadásában édesapjáról szólva elmondta, hogy ő 1944 előtt az akkori minisztérium elismert középvezetője volt, de nem tartozott a kormánypárthoz, mivel az ellenzékben lévő kisgazdapárt tagja volt. Boross Péter miniszter az 1994. évi országgyűlési választásokkal kapcsolatban hangsúlyozta, hogy: „Az I. félévi apparátusi értekezlet egyik témája lesz a szokásos munkát értékelő napirendi pontokon kívül az 1993–1994. években várható sajátos helyzet, amely a közelgő választások előkészítésével függ össze. Fontos, hogy a vezetők és a beosztott munkatársak értsék, a választásokra való felkészülés időszakában fokozott figyelem kíséri a belügyi apparátus működésének *politikasemlegességét.* Ezért fontos, hogy a jelenlévő vezetők megfelelően fel tudják készíteni az apparátust a választási előkészületekkel kapcsolatos magatartások értékelésére és a megfelelő reagálás kialakítására. Gyakorlatilag arról van szó, hogy az apparátus politikasemlegességből most fog vizsgázni. Ez azonban nemcsak jogi, hanem etikai kérdés is. Fel kell készülni arra is, hogy bizonyos politikai szervezetek igyekeznek megközelíteni a köztisztviselőket akár információkért, akár bizonyos magatartásforma tanúsítás érdekében. *Ilyen közeledésre az apparátus nem lesz fogadókész.* Elsősorban a vezetők viselkedési tónusa legyen meghatározó. Kerülni kell az olyan találkozókat, amelyek más időszakban természetesek, de a választást megelőző politikai csatározásokban zavaróak lehetnek."[5] [Kiemelések jelen tanulmány szerzőjétől.]

A depolitizáció és a párttagság kérdése érthetően másként merült fel a minisztérium felső vezetői állást betöltő köztisztviselőinél, a *közigazgatási államtitkárok* és a helyettes államtitkárok esetében. Például amikor Csoóri Sándor az MDF alelnökeként személyes beszélgetés során előzetesen felkérte Verebélyi Imrét, hogy a kormányalakítást követően legyen a tárca közigazgatási államtitkára, akkor felmerült, emiatt fel kell-e adnia a demokratikusan átalakult baloldali pártban lévő „sima" párttagságát. Később Timkó Iván és Filippovich Tamás útján az az értesülés terjedt el, hogy az MDF-ben azon gondolkodnak, hogy ennél a két vezető köztisztviselői beosztásnál, a beosztás idejére fel kell majd függeszteni a jelölt bármely párttagságát. Azt tervezték, hogy erről külön törvényt fognak alkotni. (A miniszterelnök még a tervezett törvény megalkotása előtt levélben kérte Nyers Rezsőt, hogy amíg Verebélyi Imre ezt a funkciót ellátja, addig függesszék fel a párttagságát. A Földművelésügyi Minisztériumban, a közigazgatási államtitkári működése idejére – 1989 augusztusától – szintén felfüggesztették Raskó György MDF-tagságát.) A beígért ilyen tartalmú törvényalkotásra azonban nem került sor. Állítólag néhány fontos MDF-tag helyettes államtitkár szeretett volna lenni, és egyben a győztes párt tagja akart maradni. A közigazgatási államtitkári, helyettes államtitkári pozíció depolitizálására a párttagság felfüggesztésének korábbi elképzelése helyett „enyhébb" megoldást írt elő az átmeneti törvény 11. § (2) bekezdése, miszerint *pártban tisztséget nem viselhetnek, párt nevében vagy érdekében nyilvános közszerepléssel járó tevékenységet nem folytathatnak.*

A miniszterelnök és belügyminisztereink elkötelezettek voltak abban, hogy – akár önmaguk pozícióját korlátozva – a gyakorlatban jórészt megvalósítsák és az első kormányzati ciklus idején fenntartsák a depolitizációt szolgáló intézkedéseket. *Horváth Balázs* első

[5] *Emlékeztető az 1993. január 11-én megtartott miniszteri értekezletről 1. pont* (1993).

miniszterünk már a minisztériumba való belépésekor szükségesnek tartotta hangsúlyozni, hogy pártjának egyik választási plakátja – amely az 1990. évi „tavaszi nagytakarítást" hirdette meg – nem az átveendő jó közigazgatási szakemberek tömegére, hanem a régi rendszer pártállami politikusaira és a túlpolitizált pártkatonaként viselkedő közigazgatási vezetőkre vonatkozott. *Antall József* miniszterelnök az induláskor szintén kijelentette, hogy kormányába ugyan miniszterként nem vesz fel korábbi MSZMP-párttagot, de bármely párttag – ha tisztességes és jó szakember – a közigazgatásban nyugodtan tovább dolgozhat. (A „nyugodt erő" kormányfője által irányított központi igazgatásba korábbi pártkatonák nem is nagyon akartak átlépni, inkább kimentek a privatizálódó szabadpiacra, vagy a szabad választásokon az Országgyűlésben, illetve a helyi önkormányzatokban szereplő pártok alkalmazottai lettek.)

A Belügyminisztériumban maradó vagy oda belépő köztisztviselőket tehát magánéletükben megillette a pártválasztás vagy a pártot nem választás szabadságjoga, de közhivatali munkájukban párt érdekében vagy párt javára (párttagként vagy pártonkívüliként) nem dolgozhattak. Nem a minisztert delegáló párt választási programját, hanem a minisztereket is kötelező kormányprogramot kellett szolgálniuk. A politikasemlegesség nem a kormánypolitika, hanem a pártpolitika iránti semlegességet kellett hogy jelentse.

A demokratikusan átpolitizált kiváló miniszterelnökünk, Boross Péter visszaemlékezésében kihangsúlyozta: „A Belügyminisztériumban nem volt lefejezés. Maradtak a tárcánál az 1990 előtti közigazgatási vezetők: Kara Pál, Verebélyi Imre és Zsuffa István. Miért is cseréltem volna le őket, hiszen kitűnő felkészültségű szakemberek, nagyszerűen végezték a munkájukat. Az akkor induló önkormányzatok dolgozóinak biztonságérzetet adott, hogy kérdéseikkel továbbra is bemehettek a minisztériumba Kara Paliékhoz. Belügyi működésem során több kiváló szakembert ismertem meg. Azt tapasztaltam, hogy a nyolcvanas években felnőtt egy szakmájához jól értő közigazgatási jogásznemzedék. Nagy szerencsémre közülük többen is a Belügyminisztériumban dolgoztak 1990 és 1993 között."[6] A minisztérium középszintű közigazgatási vezetői állományába tartozó szerzőtársaink 1990 előtti, 1990–1994 közötti, 1994 utáni stabilitását és jelentős szakmai karrierjét lehet megismerni e könyv 1. mellékletéből.

15.3. Személyzeti és munkaügyi részkérdések 1994-ig

A Belügyminisztérium központi apparátusában és valamennyi irányított szervénél a rendszerváltást megelőzően a munkakörök többsége, különösen a mai felfogás szerinti vezetői és érdemi ügyintézői munkakörök, hivatásos állományúakkal betölthető szolgálati beosztásnak minősültek. Az államigazgatási munkaviszonyban állókat elsősorban csak adminisztratív vagy titkársági munkakörökben alkalmazták a minisztérium központi szerveinél. Egyéb munkakörben csak az úgynevezett logisztikai (anyagi-technikai-pénzügyi), valamint az egészségügyi, szociális és oktatási szakterületen voltak jelen. A munkaviszonyban állókat polgári alkalmazottaknak nevezték, akik közül a határozatlan idejű jogviszonnyal rendelkező kinevezett, a határozott idejű munkaszerződéssel rendelkező szerződéses polgári alkalmazott volt.

[6] SEREG András (2007): *Boross – Hadapródiskolától a miniszterelnöki székig.* Budapest, Magyar Hivatalos Közlönykiadó.

A Minisztertanács Tanácsi Hivatalából és más szervektől átvett munkatársak esetében már az államigazgatási dolgozókra meghatározott munkaköri elnevezéseket használták (például munkatárs). Mindez azonban nem változtatta meg a foglalkoztatási jogszabályok és belső rendelkezések alkalmazását a rendszerváltásig, sőt egészen az új foglalkoztatási törvények hatálybalépéséig a rendszerváltást követően sem. A belügyi személyügyi igazgatást ebben az időszakban az jellemezte, hogy bár eltérő volt a jogviszony jogszabályi háttere és tartalma a hivatásos szolgálati viszonyban és a munkaviszonyban állóknak, számos területen közös vagy lényegében azonos tartalmú belső rendelkezések szabályozták a munkavállalói jogokat és kötelezettségeket, az ügyintézés rendjét.

Ezt a szabályozási modellt az tette lehetővé, hogy a hivatásos szolgálati viszonyt szabályozó 1971. évi 10. törvényerejű rendelet (továbbiakban a Törvényerejű rendelet)[7] egy alapvetően keretjellegű jogszabály volt, amely széles körű felhatalmazást adott a miniszternek a Törvényerejű rendelet „végrehajtására" a szabályozási szint és tartalom behatárolása nélkül. Ebbe az is belefért, hogy a miniszteri szabályozást (utasítás vagy normatív parancs) további alacsonyabb szintű (miniszterhelyettesi, csoportfőnöki) utasítások, intézkedések egészítették ki. Az utasításszintű szabályozási rendszer további sajátossága volt, hogy kizárta a nyilvánosságot, minősített iratként kezelve azokat. A hivatásos állományra vonatkozó egyedi személyzeti intézkedések pedig kivétel nélkül titkos vagy szigorúan titkos minősítéssel rendelkeztek.

A közös vagy párhuzamos miniszteri szintű szabályozási rendszer kialakulásához az is hozzájárult, hogy a munka törvénykönyve és végrehajtási rendeletei nem igazán korlátozták a belügyminiszter szabályozási hatáskörét. Ez a rendszer a jogállami követelményeknek ugyan nem volt megfeleltethető, de összességében elfogadható volt. Az utasítások jellemzően részletező szabályozása a munkavállalók számára is érthető, kevésbé jogias megfogalmazásuk inkább segítette a jogalkalmazást.

A személyzeti igazgatás területén született belügyi rendelkezések többsége túlélte a rendszerváltást, és azokat egészen az új közszolgálati foglalkoztatási törvények hatálybalépéséig, illetve a hivatásosok esetében 1996-ig, az 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.)[8] hatálybalépéséig alkalmazták, sőt sok esetben folyamatosan módosították. Két ilyen alapvető rendelkezésként számontartott utasítást indokolt kiemelni közülük.

Az egyik a mindenkori Személyzeti Hatásköri Lista,[9] amely meghatározta a belügyminiszter irányítása alá tartozó szerveknél a minisztertől osztályvezetőig a vezetői szinteket és gyakorolható munkáltatói jogköröket. A különböző időszakokban kiadott hatásköri listák és azok módosításai jól tükrözik az aktuális vezetési elveket és a szervezetirányítás változásait. Ebben a tekintetben a rendszerváltás Belügyminisztériuma is aktív alakítója volt a hatásköri listának. Néhány példa erre.

Egyik legfontosabb munkáltatói jogkör a jogviszony létesítése és megszüntetése, illetve a beosztásba való kinevezés felmentésének joga. A rendszerváltás előtt az országos rendőrfőkapitány, aki egyben miniszterhelyettes is volt, valamint a megyei rendőrfőkapitányok

[7] A fegyveres erők és a fegyveres testületek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról szóló 1971. évi 10. törvényerejű rendelet.

[8] A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény.

[9] A Személyzeti Hatásköri Lista hosszú múltra visszatekintő szabályozási forma, amely folyamatosan módosult, és időnként újat adtak, ilyen volt például az 1990–1994 között hatályban volt 5/1990. (I. 4.) BM utasítás és a 16/1991. (BK 8.) BM utasítás.

közvetlen miniszteri kinevezési hatáskörbe tartoztak. A rendszerváltás belügyminisztere Horváth Balázs – jogszabályok ebben nem korlátozták – úgy döntött, hogy az országos rendőrfőkapitány kinevezési jogkörét megtartja, a megyei rendőrfőkapitányok kinevezését pedig az országos rendőrfőkapitány hatáskörébe utalta.

A Horváth Balázst követő Boross Péter ezzel szemben a kinevezési jogkörök visszaemelését, centralizációját erősítette, aminek a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényben (Rtv.) is megjelenő eredményeként a megyei rendőrfőkapitányok kinevezése újra miniszteri hatáskörbe, míg az országos rendőrfőkapitány kinevezése miniszterelnöki hatáskörbe került.

A szolgálati viszony megszüntetésének egyes eseteiben a törvényerejű rendelet a döntés jogát a miniszter hatáskörében tartotta, de ezt meghaladóan is jellemző volt a miniszteri hatáskör előírása a korábbi évtizedekben. A 80-as években, ami jogkört csak lehetett, decentralizáltak egészen alacsony szintre is. A törvényerejű rendelet rendszerváltás utáni első jelentősebb módosítása, alapvetően a honvédség érdekeit figyelembe véve, ismét miniszteri hatáskörbe emelte a jogviszony-megszüntetés legtöbb esetét. Ez – figyelemmel a 90-es évek elején kialakult nagymértékű fluktuációra a rendvédelmi szerveknél – azzal járt, hogy tömegével kellett a miniszternek aláírni munkáltatói intézkedéseket, a minisztériumhoz vonva az azok jogszerűségével kapcsolatos esetleges helytállást is. Boross Péter ezen úgy változtatott, hogy a hatásköri lista módosításával e hatáskörök jó részét újra alacsonyabb szintű vezetőkhöz telepítette, sajnos a törvényerejű rendelet megfelelő változtatása nélkül. A jogszabályi felhatalmazás nélküli hatáskörleadás miatt számos munkáltatói intézkedést helyezett hatályon kívül a bíróság.

A személyzeti igazgatás másik meghatározó jellegű miniszteri szintű normája a Személyzeti Munka Szabályzata (továbbiakban: Szabályzat),[10] amely a hivatásosok tekintetében 1996-ig hatályban volt, és amelyre a személyzeti szervek munkatársai még jóval később is gyakran próbáltak meg hivatkozni, mint irányadó szabályra. A Szabályzat tulajdonképpen a Törvényerejű rendelet egyes rendelkezéseinek végrehajtásához szabott meg eljárási szabályokat és határidőket, de sok tekintetben jogok és kötelezettségek meghatározását is tartalmazta. A Szabályzat rendelkezett a munkaviszonyban állókkal kapcsolatos személyzeti eljárásról is, amely az értelemszerű különbségeken kívül nem sokban tért el a hivatásosokra vonatkozó szabályoktól. A Szabályzat fontos része volt a személyügyi nyilvántartással, adatkezeléssel foglalkozó fejezet, amelynek vezérfonala az egységes és centralizált nyilvántartási rendszer a Belügyminisztérium személyzeti csoportfőnökségének irányítása mellett. Utóbbi elem olyan erős volt és maradt, hogy gyakorlatilag 2003-ig minden változtatás nélkül tovább élt.[11]

A személyi állományt érintő belügyi rendelkezések nagy részét természetesen 1990 júniusa után módosítani kellett, vagy egészen új szabályozásokat adtak ki részben a jogszabályi változásokra, részben a megváltozott szervezeti és igazgatási környezetre tekintettel, azonban ezek szabályozási tartalma és terjedelme lényegesen nem tért el a korábbi azonos tárgyú rendelkezésekétől, aminek egyszerű a magyarázata. A rendszerváltás ugyan

[10] A Hatásköri Listához hasonlóan folyamatosan változó és cserélődő szabályozás volt, a legutolsó ilyen szabályozás a 7/1987. BM paranccsal kiadott Személyzeti Munka Szabályzata volt.

[11] A precízen és szigorú rendben vezetett központi személyzeti nyilvántartás alapján a rendszerváltást követően sok volt munkatársnak tudtak segítséget adni a szolgálati idő igazolásához a nyugdíjbiztosító szervek felé, de más hatósági megkeresések és kutatások adatszolgáltatója is volt az archívum.

új alkotmányos és jogi keretet adott az állami szervek működéséhez 1990 és 1992 között, azonban az érintettek foglalkoztatását, jogállását meghatározó szabályok, elvek és szokások nem követték az államszervezet változásait.

Az úgynevezett polgári alkalmazotti munkavállalók munkajogi helyzetét és az ahhoz kapcsolódó személyügyi igazgatás jogi szakmai kereteit a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXXII. törvény (Ktv.), illetve a közalkalmazottak jogállásáról szóló XXXIII. törvény (Kjt.) elfogadása és hatálybalépése alapvetően megváltoztatta. Ez nemcsak a személyügyi hatáskörök és a munkáltatói intézkedések tartalmának átrendeződését jelentette, hanem azt a tanulási folyamatot is, amely során a munkáltatói jogkör gyakorlói és a személyügyi igazgatás területén dolgozók „civil szemlélete" véglegesen kialakult a minisztériumban.

A hivatásos szolgálati viszonyban állók jogállását szabályozó, a Törvényerejű rendelet helyébe lépő törvény megalkotása ekkor, 1990–1994 között nem került napirendre valószínűleg és elsődlegesen a honvédség folyamatban levő átalakítására tekintettel. Belügyi berkekben általában elismerték az új szabályozás igényének jogosságát, de a megoldás halogatásának elsődleges indoka a rendvédelmi szervekre, mindenekelőtt a rendőrségre vonatkozó úgynevezett szakmai, szervezeti törvények mielőbbi megalkotásának igénye volt.

A hivatásos szolgálati viszony tekintetében egy korszakos jelentőségű változás azonban mégis bekövetkezett 1992-ben. Ez a bíróság előtti jogvita lehetőségének megnyitása és az érdekvédelmi szervezetek működésének „törvényesítése". A hivatásos állomány tagja a rendszerváltás előtt nem fordulhatott bírósághoz, ha úgy ítélte meg, hogy a vele szemben alkalmazott munkáltatói intézkedés jogellenes vagy sérti méltányos érdekeit. Panaszt nyújthatott be, de a panaszjog legfelsőbb fóruma a miniszter volt, az általa hozott döntéssel szemben pedig nem volt helye további jogorvoslatnak. Ezen a helyzeten nyilvánvaló praktikus okból a rendszerváltást követően sem Horváth Balázs, és kezdetben Boross Péter belügyminiszter sem változtatott, és valószínűleg a honvédelmi tárca sem szorgalmazta a Törvényerejű rendelet ilyen tartalmú módosítását. A munka új törvénykönyve és közszolgálati jogállási törvények elfogadása után viszont már nehéz volt kitérni a bíróság előtti jogvita megnyitása elől. A Törvényerejű rendelet módosítása nélkül egy törvényes lehetőség volt a megoldásra. A Törvényerejű rendelet felhatalmazta a minisztert, hogy a munka törvénykönyve egyes rendelkezéseinek alkalmazását elrendelje az irányított rendvédelmi szerveknél. Erre azonban 1992 augusztusáig nem került sor. A 11/1992. (VIII. 3.) BM rendelet kiadásával Boross Péter miniszter évszázados gyakorlatot változtatott meg azzal, hogy a munka új törvénykönyve jogvitákkal kapcsolatos rendelkezéseit, beleértve a szakszervezetet megillető jogviták eseteit is, beemelte a szolgálati viszony keretei közé. A bíróság előtti jogviták fórumai a civil munkaügyi bíróságok lettek, amelyek erre nem igazán voltak felkészülve.

1990–1994 között új típusú személyzetpolitika alakult ki. Az 1990. május 23-án hivatalba lépett Horváth Balázs belügyminiszter már az első nyilatkozataiban is nyilvánvalóvá tette, hogy egy a rendészeti feladatokat ellátó, a rendvédelmi szerveket irányító civil minisztériumot akar kialakítani, ahol civil státuszon levő munkatársakat alkalmaznak, s ahol magas kvalitású, jól képzett szakemberek dolgoznak. Sőt egy állományértekezleten azt is célul tűzte ki, hogy néhány éven belül a főosztályvezetők zöme tudományos fokozattal is rendelkezzen. A civil és nyitott minisztériummal kapcsolatos szándékait annyira következetesen képviselte, hogy miniszterségе alatt a minisztérium épületeit őrző, a beléptetést ellenőrző kormányőröknek is civil ruhában kellett ellátni a szolgálatukat. Ennél komolyabb példa a civil kontroll és civil szemlélet erősítésére, hogy a rendszerváltás utáni első országos rendőrfőkapitánynak egy

civil személyt, az addig megyei bírósági elnökként dolgozó Szabó Győzőt, a Rendőrtiszti Főiskola főigazgatójának, pedig a közismert jogtudóst, Kratochwill Ferencet nevezte ki.

A civil minisztérium megszervezése nemcsak a szakmai struktúra és új szervezeti rend kialakítását jelentette, hanem és elsősorban a személyi állomány, különös tekintettel a vezetői állomány összetételének és a foglalkoztatási viszonyok átalakítását is. A hivatásosok tekintetében a meghirdetett kormánypolitikának megfelelően fokozatos átmenetet képzelt el, amelynek első lépcsőjeként a meglévő hivatásos állomány a szolgálati viszonya meghagyásával, de bizonyos jogai korlátozása mellett kvázi civilként dolgozna tovább. Ha pedig foglalkoztatásuk megszűnik a minisztériumban, helyükre csak munkaviszonyban foglalkoztatott személy kerülhet.

Ennek megvalósítására 1990. június 26-án kiadta az állományviszony rendezéséről szóló 51/1990. BM utasítást, amelynek lényege, hogy a minisztériumban dolgozó hivatásos állományú megtarthatta jogállását, rendfokozatát, sőt előléptetésre is jogosult volt, illetményét a hivatásos jogviszonya alapján kapta, azonban hivatali működése során nem használhatta a rendfokozatát, egyenruhát nem viselhetett, a szolgálati fegyvereit és szolgálati igazolványát le kellett adnia. Aki ezt nem fogadta el, azt áthelyezték az állománya szerinti rendvédelmi szervhez, vagy megszüntették a szolgálati viszonyát. Erre kevés esetben került sor, a minisztériumban dolgozó hivatásosok többsége vállalta az úgynevezett kettős jogállású foglalkoztatást. Ezt a rendező elvet a személyzeti szakzsargon „kihalásos" jogviszonyváltásként ismeri, de az ilyen megoldások szinte sohasem értek el a „kihalásig".

A BM utasítás természetesen nemcsak a központi apparátusban dolgozó hivatásosokat érintette, hanem minden a miniszter irányítása alá tartozó, rendvédelmi szerven kívüli belügyi szervet a Gazdasági Igazgatóságtól a BM Központi Kórházig bezárólag. Mintegy 1300 hivatásos állományút érintett az intézkedés, amelyet alig egy hónap alatt 1990. július 31-éig kellett végrehajtani jelentős feladatot róva a személyügyi igazgatási szervekre. A státuszmódosítást új kinevezésként kellett megvalósítani annak nyilvánvaló politikai indokai miatt.

Az új kinevezés nemcsak a kettős jogállású hivatásosokat érintette, hanem az egyébként civil állományú vezetőket is, arra hivatkozva, hogy a miniszter az 53/1990. BM utasításával új szervezeti és működési rendről döntött, ezért a meglévő, de esetenként nevet váltó szervezeti egységek vezetőit is újra ki kellett nevezni. Még ebben az időszakban megtörtént az új szolgálati és munkáltatói igazolványok bevezetése a teljes belügyi szférában, amely már technikailag is más minőséget képviselt a korábbihoz képest.

Az 1990 decemberében hivatalba lépő Boross Péter miniszter egy sokat vitatott lépéssel lezárta a civilesítés folyamatát a BM-ben. 1991. május 3-án kiadta a 14/1991. BM utasítást, amelynek jogi tartalma, megoldása alkotmányos és közjogi szempontból erősen vitatható volt, utólag kimondható, hogy semmiképpen nem felelt meg ezen követelményeknek. Ehhez tudni kell, hogy akkor már az utasításos szabályozás nem tartalmazhatott munkavállaló jogait érintő, jogot, kötelezettséget megállapító rendelkezést.[12] A 14/1991. BM utasítás tulajdonképpen csak egy feladatterv kiadásáról szólt, amelynek célja szervezet- és szabályozás-korszerűsítés volt, valamint a foglalkoztatottak egységes átállítása az államigazgatási dolgozókra vonatkozó bérrendszerre. Ennek örve alatt az utasítás mellékleteként kiadott feladatterv rendelkezett a minisztériumban és háttérintézményeinél dolgozó hivatásosok

[12] Az Alkotmánybíróság az 1998. október 23-a előtti utasításos szabályozás alkotmányosságát nem érintette, de az azt követően kiadottak tekintetében már kizárták az utasítás jogmegállapító szerepét.

jogviszonyának megszüntetéséről, munkaviszonyba történő kinevezésükről vagy elbocsátásukról. Személyzeti igazgatási szempontból ezt úgy kívánták megoldani, hogy kikerülve az átszervezés címén történő jogviszony-megszüntetéssel járó jelentősebb összegű leszerelési segély (végkielégítés) kifizetését – csak annak a továbbfoglalkoztatását biztosították, aki a mai terminológia szerint lemondással, saját maga kezdeményezte a jogviszonya megszüntetését.[13] Aki rendelkezett a szolgálati nyugdíjjogosultság feltételeivel, azt nyugállományba helyezték, de a továbbfoglalkoztatás feltételéül szabták, hogy a részére megállapított nyugdíjat nem veszi fel. E feltétel tarthatatlanságával akkor szembesült a minisztérium vezetése, amikor az így nyugállományba helyezett dolgozó lebetegedett, keresőképtelenné vált. Az érintett sem nyugdíjat, sem táppénzt nem kaphatott erre az időszakra, ellátás nélkül maradt. Először egy háttérintézménynél dolgozó vezető beosztású személyről derült ki, hogy mégis felveszi a nyugdíját. A jogviszonyát megszüntették, de az emiatt indult munkaügyi perben a bíróság jogellenesnek mondta ki a feltétel alkalmazását, visszahelyezte a munkakörébe.

Mivel a kikényszerített jogviszonyváltást még 1991-ben végrehajtották, a hivatásos szolgálati viszony megszüntetését még nem lehetett bíróság előtt vitatni. Később pedig a bírói út megnyílását követően már köztisztviselővé váló volt hivatásosok, alapvetően egzisztenciális okból, de a bíróság joghatóságának kezdő idejével kapcsolatos jogértelmezési viták miatt is, már nem szorgalmazták a döntés utólagos felülvizsgálatát.

Személyzetpolitikai és személyzeti igazgatási szempontból az 1992-es év is jelentős változást hozott a minisztérium szerveinél, az év második felében megtörtént a köztisztviselői jogviszonyba történő átsorolás, amelyet az érintett állomány is pozitívan fogadott, és nemcsak az azzal járó nem túl nagy illetményfejlesztés miatt, hanem a foglalkoztatás biztonságának erősödése, valamint az új jogállás társadalmi státuszának várható elismerése miatt is. Szubjektív megítélésnek mondható a szerző állítása, de 1992 és 1994 között összességében egy igen motivált személyi állomány jellemezte a Belügyminisztérium központi igazgatását, amihez hozzájárult az is, hogy ebben az időszakban az állomány premizálása, jutalmazása addig soha nem tapasztalt mértékű volt.

A köztisztviselői jogállás bevezetésével párhozamosan megkezdődött a nem hivatali működésű, alapvetően kiszolgáló háttérintézmények, valamint a rendvédelmi szervek korábbi polgári alkalmazottjainak közalkalmazotti átsorolása.

Belügyi ágazati szinten 1993 első félévében befejeződött a kormányzati személyzetpolitikai céloknak megfelelően mind a szervezeti és irányítási struktúra, mind a foglalkoztatási viszonyok átalakítása. Ezt követően, különösen Boross Péter belügyminiszter távozása után lényegesebb változás már nem történt.

Horváth Balázs miniszterségе idején néhány hivatásos állományú nem civilesítettként is dolgozhatott a minisztériumban a rendészeti szakterületen, vezényletként, a küldő szervek állományából „kikölcsönözve". Boross Péter ezt annyiban módosította, hogy a rendészeti területen levő státuszok egy részét hivatásos státusznak minősítette, azonban az azt betöltő hivatásos továbbra is vezényelt volt. A változás létszámban is megmutatkozott, mert egyre több hivatásos munkakör létesült a minisztériumban a rendészeti szakterület felértékelődése és bővülése miatt.

[13] Tudni kell ehhez, hogy az akkori szabályozás még nem ismerte a hivatásos állományból más jogviszonyba történő áthelyezés jogintézményét.

Az 1994-es kormányváltáskor az új miniszter, Kuncze Gábor egy összeszokott, szakmailag felkészült és potens állományt vehetett át. Személyzetpolitikai szempontból a központi igazgatást érintő változások, a létszámzárlatot és a kilátásba helyezett létszámcsökkentést leszámítva, már nem kerültek terítékre 1994 végéig. Ugyanakkor a civilesítés szelleme tovább élt, csak most a rendvédelmi szerveket célozta meg. Az új vezetés a rendőrség militáns jellegének csökkentése szándékával felvetette a hivatásos állományú munkakörök felülvizsgálatát, az olyan munkakörök civilesítését a rendvédelmi szerveknél, amelyek nem kívánják meg a hivatásos szaktudást és elkötelezettséget. A terv ágazati szinten elég nagy ellenállásba ütközött, és a későbbi végrehajtását is csak kisebb sikerek követték.

A rendszerváltást megelőzően és azt követően is a minisztériumi személyzeti igazgatás tevékenysége alapvetően kettős irányú volt.[14] Egyfelől ellátta a minisztérium központi hivatali szervei dolgozóinak és az irányított szervek miniszteri munkáltatói hatáskörbe tartozó vezetőinek személyzeti ügyintézését, másfelől a szakterülete szerint az egész ágazatra kiterjedően ellátott irányítói, felügyeleti és ellenőrzési feladatokat, nem utolsósorban pedig központosított igazgatási feladatokat, mint például a teljes állományra vonatkozó személyi nyilvántartások vezetése, munkáltatói intézkedések archiválása vagy éppen a teljes ágazat ellátása szolgálati és munkáltatói igazolvánnyal.

Feladata volt a szakterülethez tartozó jogszabályok, miniszteri utasítások előkészítése, illetve a joganyaggal kapcsolatos értelmezési kérdésekben történő állásfoglalás is. A felsorolás nem teljes körű, talán egyet még érdemes kiemelni. Ez az éves személyügyi jelentés elkészítése, amely a teljes belügyi ágazat létszámviszonyainak alakulását, a fluktuáció, a személyi összetétel kor, nem, végzettség szerinti elemzését is tartalmazta.

A korábbi BM IV. (személyügyi) Főcsoportfőnökség bázisán és feladatrendszere alapján 1990 májusától felállt Személyzeti és Munkaügyi Főosztály négy osztályt foglalt magában. A Személyzeti és Munkaügyi Osztály tevékenysége lefedte a személyügyi ügyintézés teljes spektrumát, a nyilvántartási és igazgatási funkciót, valamint a miniszteri elismerésekhez kapcsolódó feladatokat és rendezvényszervezést. A Szervezési Osztály végezte a korábbi „M" és Szervezési Csoportfőnökségtől megörökölt szervezetfejlesztéssel és státuszgazdálkodással kapcsolatos feladatokat és a mindezek alapokmányának, az úgynevezett állománytáblának a kezelését és archiválását.

A Fegyelmi Osztály a korábbi önálló BM Fegyelmi Osztály leszűkített feladatkörét átvéve végzete a központi apparátusban felmerült fegyelmi ügyek vizsgálatát, illetve lefolytatta a miniszter hatáskörébe tartozó vezetőkkel szembeni vagy a miniszter hatáskörébe vont fegyelmi eljárásokat, és eljárt a másodfokon miniszteri hatáskörbe tartozó ügyekben. Emellett ellátta a fegyelmi szakterület irányítását és a fegyelmi helyzet elemzését ágazati szinten.

A vezetőkkel szembeni felelősség érvényesítése elég következetes volt Boross Péter belügyminisztersége idején. Ebben a tekintetben egy-egy országos parancsnok vagy hivatalvezető, háttérintézmény igazgatója sem volt kivétel, és a minisztérium egyik főosztályvezetője is csak azzal kerülte el a fegyelmi elbocsátást, hogy még az eljárás lezárása előtt jogviszonyáról lemondva távozott. Utólag megállapítható, hogy a felső és középvezetői szintű fegyelmi ügyek szinte kizárólag gazdálkodási szabálytalanságok és visszaélések vagy azok felfedésének elmulasztása miatt keletkeztek. Nem kétséges, hogy ebben a tekintetben a rendszerváltással járó szabályozási hiányosságok és költségvetési fegyelem hiánya[15] a Belügyminisztériumot sem hagyta érintetlenül, ráadásul a szakapparátus sem volt teljesen felkészülve az „új" feladatokra. Így volt lehetséges, hogy a minisztérium is érintetté vált az úgynevezett Lupis-botrányban, de lehetne más példákat hozni, ha a személyiségi jogok tiszteletben tartása ebben nem korlátozna.

[14] Ez a kettős feladatrendszer a rendszerváltást követő teljes időszakban, jelenleg is érvényesül, legfeljebb az aktuális miniszteri vezetés szempontjai szerint változó hangsúllyal.

Személyzeti politika körében lehet értelmezni a minisztérium személyügyi szervénél a rendszerváltással egyidejűleg megindult úgynevezett rehabilitációs eljárásokat, azaz az 1948 után a minisztérium szerveitől politikai okból elbocsátottak „munkáltatói" rehabilitációját. Az érintettek többsége az 1956 és 1958 között kampányszerűen elbocsátott több ezer egykori BM-alkalmazott és hivatásos állományú közül került ki, de szép számmal voltak olyanok is, akiket még az 50-es évek elején bocsátottak el. A folyamat még 1989-ben indult el, amikor is az egykori BM Légoltalom két országosparancsnok-helyettese kérte az 1957-es elbocsátásuk felülvizsgálatát, majd egyre többen jelentkeztek hasonló igénnyel, amelyre reagálva döntöttek a rehabilitáció intézményesítéséről, szervezeti kereteiről, és 1990 elején kiadták 13/1990. BM utasítást[16] ennek végrehajtására. A történeti hűség kedvéért: az elsők között, még 1990 márciusában rehabilitálták a BM Légoltalom vezetői mellett Kopácsi Sándor r. ezredest, Budapest 56-os rendőrfőkapitányát, Kiss István r. ezredes főkapitány-helyettest, Oszkó Gyula és Herpai Sándor r. ezredeseket, akik a BM Forradalmi Bizottságában láttak el vezető szerepet. A rehabilitációs folyamat az 1990–1994 közötti időszakban igen intenzív volt, és gyakorlatilag csak a 2000-es évek elején zárult le. Mind Horváth Balázs, mind Boross Péter igen nagy hangsúlyt fektetett és erőforrásokat biztosított az előző korszak politikai áldozatainak méltó rehabilitálására és támogatására. Ezt a feladatot a Személyügyi és Munkaügyi Főosztály Szociális és Rehabilitációs Osztálya látta el együttműködve a TIB, a POFOSZ[17] és más hasonló szervezetekkel, egyenként vizsgálva, személyesen felkeresve az érintetteket. A rehabilitáció általában az elbocsátás jogcímének hatálytalanítását, a rendfokozat visszaadását, esetenként a kieső nyugdíjas szolgálati idő beigazolását, szűkebb körben a szolgálati nyugdíj utólagos megállapítást és folyósítását jelentette. Emellett ebben az időszakban évente, szükség esetén többször is szociális segélyben részesültek a rehabilitáltak. A rehabilitáció a BM 1990–1994 közötti időszakának sikertörténetei közé tartozik, több mint ezer egykori munkatárs és hozzátartozó számára jelentett elégtételt a kapott elismerés és gondoskodás.

A rendszerváltás előtti Személyügy Főcsoportfőnökség szakmai területei közül a képzés, oktatás, a tudománypolitika és közművelődés feladatai teljesen kimaradtak a Személyzeti és Munkaügyi Főosztály feladatköréből. A rendészeti képző intézmények a rendvédelmi szervek alárendeltségébe kerültek, illetve a Rendőrtiszti Főiskolával kapcsolatos irányítási feladatokat a rendészeti helyettes államtitkár látta el. Ezzel szemben megjelent egy olyan feladat, amelynek nem volt előzménye: az ágazati érdekvédelmi szervekkel folyó érdekegyeztetés koordinálása és szervezése. Erre a főosztályon belül külön titkárság működött. A Belügyi Érdekegyeztető Tanács (a továbbiakban: BÉT) munkáltatói oldalát kezdetben a miniszter vezette, de ezt a feladatot 1992-ben a mindenkori politikai államtitkárra ruházta át.

[15] Akkor még nem működött az Államkincstár, és a közbeszerzési szabályok, illetve az állami vagyonnal való gazdálkodás szabályai is tág teret adtak a „jogalkalmazásnak".

[16] A Belügyminisztérium személyi állományából politikai nézetük, magatartásuk miatt nem bírói ítélettel elbocsátottak ügyeinek felülvizsgálatáról szóló 13/1990. (II. 6.) BM utasítás.

[17] Történelmi Igazságtételi Bizottság, Politikai Foglyok Országos Szövetsége.

A BÉT működése, magas szintű kezelése és a minisztérium vezetésének kompromisszumra törekvése nagyban hozzájárult ahhoz, hogy a lendületben levő szakszervezetekkel sikerült a munkabékét fenntartani ezekben az években.

A Személyzeti és Munkaügyi Főosztály nagy átlagban 53 fővel működött, és többségében a korábbi belügyi személyzeti terület állományából állt össze. Munkájuk sikere a meglévő szaktudás és kompetencia mellett köszönhető volt annak is, hogy a minisztérium vezetése részéről teljesíthető igényeket fogalmaztak meg, világos és következetes személyzetpolitikát követtek. Az 1990–1994 közötti időszakban a BM Személyzeti és Munkaügyi Főosztály állományát és vezetését a stabilitás jellemezte. A vezetői állomány tagjai: Császár Józsefné főosztályvezető, Zöld Istvánné, a Személyzeti és Munkaügyi Osztály vezetője, egyben főosztályvezető-helyettes, Nagy Attila, a Szervezési Osztály vezetője, Bognár László, a Fegyelmi Osztály vezetője és Kovács János, a Szociális és Rehabilitációs Osztály vezetője voltak.

16. fejezet
A minisztérium költségvetési-műszaki és igazgatási-jogi képviseleti tevékenysége

Verebélyi Imre

16.1. A Költségvetési (Közgazdasági) Főosztály és a Műszaki Főosztály tevékenységének fő irányai

A pénzügyi erőforrásokkal és az anyagi-műszaki feltételekkel foglalkozó főosztályok 1989-ben még a régi típusú gazdálkodási rendszerben működtek. 1990 közepétől – a valódi piacgazdaságra való áttérés kezdetétől – tevékenységükben fokozatosan megjelentek a piaci típusú „kiszerződési módszerek". A minisztérium mint állami költségvetési szerv az első kormányzati ciklusban viszonylag nagy szabadsággal vehetett igénybe piaci módszereket. Ezen tevékenységük elé a korabeli jogszabályok bizonyos korlátokat állítottak, de a kormányzat még nem építette ki a nyugati államokra jellemző államkincstári rendszert, a korabeli versenytárgyalások meghirdetésénél és elbírálásánál még nem létezett a nyugati típusú közbeszerzési rendszer. Az átmeneti korra vonatkozó jogszabályokat a két főosztály szakszerűen és összességében jogszerűen hajtotta végre.

A *Közgazdasági Főosztály* a költségvetéssel kapcsolatos tevékenysége körében tervezési, lebonyolítási és év végi beszámolási (zárszámadási) kérdésekkel foglalkozott. Az éves tervezés során a minisztériumon belül összesítette a szakmai feladatokkal megfelelő arányban álló pénzügyi igényeket, illetve egyeztető tárgyalásokat folytatott a Pénzügyminisztériummal (a továbbiakban: PM) a fejezet költségvetési előirányzatairól. A Közgazdasági Főosztály az éves fejezeti előirányzatok összeállításánál a PM által adott előzetes keretszámokon belül előbb a minisztériumi szervekkel egyeztetett. A főosztály a BM fejezet keretszámainak a PM-mel való egyeztető tárgyalásokon szakszerűen és meggyőzésre törekedve képviselte a minisztériumot.

A BM és az annak szervein belüli költségvetési egyeztetést segítette, hogy a belügyminiszter 1991-től elvárta azt, hogy minden vezető beosztású munkatársnak az egyes minisztériumi döntések megalapozásánál szolgáló szakmai érvrendszer mellett fel kell tárni a költségvetés alakulására hatást gyakorló pozitív és negatív hatásokat. Ami azt jelentette, hogy már a jogszabálytervezetek, jelentősebb döntések előkészítésekor be kellett mutatni a megvalósítás várható költségvetési igényét.

Az Országgyűlés által megalkotott törvény alapján a főosztály elkészítette az összevontan jóváhagyott címek és fejezetkezelésű előirányzatok lebontását. A főosztály összeállította

az éves pénzellátási terveket, bonyolította a havi pénzellátást. Év közben közreműködött a kormány számára készülő azon minisztériumi előterjesztés előkészítésében, amely a folyó évi többletfeladatok elismerésére pótlólagos támogatást igényelt. Az év végét követően – az intézmények beszámolói alapja – összeállította a fejezet költségvetési zárszámadását. Összességében az elmondható, hogy a BM költségvetési előirányzatai a nemzetgazdaság és az államháztartás 1990–1994 közti lehetőségeihez mérten kedvezően alakultak.

A főosztály intézte a minisztérium és szervei létszám- és bérgazdálkodási feladatait. Felmérte a személyi állomány nagyságát és bérhelyzetét. Közreműködött a minisztérium és háttérintézményeinek csökkentésében. (1990. augusztus 1-je és 1991 decembere között a minisztérium hivatali szerveinek létszámát 748-ról 635-re csökkentették.) A megörökölt háttérintézmények (Gazdasági Igazgatóság, Jóléti Intézmények Igazgatósága, Számviteli és Nyugdíj-megállapítási Hivatal, Központi Kórház és Intézményei, Kormány Kiemelt Objektumok Igazgatósága, Beruházási Iroda, Központi Beszerzési Iroda, Adatfeldolgozó Hivatal, Rendészeti Szervek Kiképző Központja, BM Kiadó, Menekülteket Befogadó Állomás) 6432 fős létszámát 5851 főre csökkentették, az így felszabadult 694 létszámot a területi rendőri szolgálatokhoz csoportosítottuk át. Megkezdtük a központi háttérintézmények és az Országos Parancsnokságok szervezetkorszerűsítési munkáit. A főosztály javaslatokat tett a bérfejlesztésekre, jutalmazásokra fordítható pénzügyi keretekre vonatkozóan. Vizsgálta a bérmegtakarítás lehetőségeit.

A főosztály közreműködött a társadalombiztosítási járulék tárgyában a rendvédelmi szervek által megkötendő megállapodások előkészítő munkáiban. A polgári alkalmazottakat foglalkoztató szervek 1994-ben központilag még a főosztályon keresztül számoltak el a társadalombiztosítási járulékról, a következő évben az érintett szervek ezt már saját maguk végezték.

A főosztály munkatársai részt vettek a minisztérium költségvetési fejezetéhez tartozó költségvetési szervek *Gazdálkodási Szabályzata* és a módosítások előkészítésében. A módosítások közül kiemelkedő az 1994. évi módosítás, amely a tárcánál megszigorította a költségvetési szervek pénzeszköz-befektetési rendjét.

Ennek többek közt az volt az egyik előzménye, hogy a főosztály két éven át „problémamentes" szerződéses kapcsolatban állt a Lupis Brókerház Részvénytársasággal. A mai Kincstár-típusú szervezetet a Pénzügyminisztérium jóval később állította fel, emiatt a tárcánál lévő és még nem lekötött pénzeszközök bizonyos „piaci típusú" használatát az akkori jogszabályok nem tiltották, a szabad pénzt „dolgoztatva" kiegészítő bevételekhez juthatott a minisztérium. Mivel a kormány nem emelte meg a rendszerváltoztatáson dolgozó minisztériumi hivatalok köztisztviselői alacsony béreit, ezért ezek „kiegészítéseként" a piaci bevételt a miniszter kiegészítő jutalmazásra tudta fordítani. Sajnos később, 1993 szeptemberében a pénzügyeseink olyan szerződést kötöttek, amelyben megbízták a brókerházat, hogy 100 millió forint névértékben vásároljon a BM számára kötvényt, és annak magas kamataiból adjon vissza pénzt a BM-nek. Amikor elterjedt az a hír, hogy a brókerház más ügyletei miatt megbukhat és felszámolhatják, 1994 elején a minisztérium Közgazdasági Főosztálya és a gazdasági területre specializálódott Ellenőrzési Főosztálya megvizsgálta az ügyet. A belső vizsgálat során gyanú merült fel arra, hogy a brókerház a szerződés megkötésekor A BM-ből átvett *100 millió forintért nem kötvényeket vásárolt.* A brókerház a minisztérium felszólítására sem tudta igazolni a kötvény megvásárlását, a BM pénzével pedig a kikötött határidőben nem tudott elszámolni, ezért alapossá vált a gyanú, hogy a brókercég a százmillió forintot saját céljaira fordította. Emiatt közigazgatási államtitkárként felkértem a Pénzügyminisztériumból a BM-be nem sokkal korábban áthozott közigazgatási helyettes államtitkárt, Thuma Józsefet, hogy készítse elő az esetleg felmerülő kárunk megtérülését segítő lehetséges intézkedéseinket. Az akkori országos rendőrfőkapitánynál, Pintér Sándor rendőr altábornagynál sikkasztás alapos gyanúja miatt feljelentést tettem, és kértem a nyomozás megindítását.[1] E fellépésre a „hitelező" brókerház a BM részére jelzálogjogot jegyeztetett be olyan nagy értékű ingatlanára, amelyből visszafizetésének elmaradása esetén a minisztérium valamennyi követelését ki tudta elégíteni. A BM-nek – eltérően más tárcáktól – sikerült kimentenie a pénzét, ezt követően minden hasonló típusú kihelyezést felfüggesztettük. Azonban az világossá vált, hogy állami költségvetési szerv nem lehet jól nyerészkedő piaci megbízó, és bukás esetén nem a „saját pénzét", hanem a közpénzt veszíti el.

Az első kormányzati ciklus végére a Belügyminisztérium területén 5700 fő köztisztviselő dolgozott, akiknek bérbeállási szintje átlagosan 81%-os volt, az átlagos bérlemaradás 8193 Ft / fő / hó. A köztisztviselői törvény illetménytáblázata 1995. január 1-jei bevezetéséhez 800 millió forint költségvetési többlettámogatásra volt szükség. A többlettámogatás rendezésére a BM az 1995. évi költségvetési törvény javaslatának előkészítésekor 1994 második felében próbált javaslatot tenni. A főosztály számos pénzügytechnikai tevékenységét e könyv rövid fejezetében nem lehet részletezni.

Kiemelést érdemel, hogy a főosztályvezető Rubicsek Sándor nagy szakmai felkészültséggel és ritka pénzügyi leleményességgel irányított. Szakmai elismertségét bizonyította az is, hogy a brit Know-How Found felkérte, hogy külföldi rövid tanulmányútjai és beszerzett nyugati anyagok alapján magyar nyelvű könyvet írjon, amelyet 1995-ben meg is jelentettek.[2] A főosztályvezetőnek a minisztériumnál végzett jó munkáját bizonyítja, hogy két év után a miniszterelnök kinevezte a kormányzat Központi Számvevőségi Hivatala elnökének. A főosztályáról többek közt kiváló teljesítményt nyújtott Komlósi Ferencné. A főosztály háttérintézményénél a Számviteli, Adatfeldolgozó és Nyugdíj-megállapító Hivatalban pedig többek közt Andó József végzett elismerésre méltó munkát.

A *Műszaki Főosztály* négy nagyobb feladatcsoportot látott el. Végezte a beruházásokkal és a beszerzésekkel kapcsolatos feladatokat. Intézte a műszaki fejlesztési és energetikai ügyeket. A neki alárendelt Jóléti Igazgatóság bekapcsolásával gondoskodott a belügyi üdülőhálózat fenntartásáról. Működtette a belügyi kórházat és szanatóriumot, szervezte a belügyi egészségügyi ellátást. A főosztály a négy nagyobb feladatcsoport mellett számos egyéb anyagi-technikai ügyben is eljárt.

A főosztály fontos gazdasági feladata volt, hogy a hivatal régebbi költségvetési, beruházási és beszerzési tevékenysége mellett és helyett a rendszerváltozás következtében lehetővé lett „piaci típusú" beruházási és beszerzési munkamódszereket alkalmazzon. A főosztálynak lehetősége volt arra, hogy a piaci cégek számára versenytárgyalásokat hirdessen meg, és megszervezze az elfogulatlan bírálati tevékenységeket. Ezek alapján kiválaszthatta a pénzügyi és minőségi szempontból legkedvezőbb ajánlatot tevő piaci céget, azzal a BM-nek megfelelő (keret)szerződések megkötésére tett javaslatot felsőbb vezetőiknek. Az így végzett beruházási és beszerzési feladatok közt említhetők: a járműbeszerzések és a járművek

[1] Lásd: a főkapitánynak írt levelet a 3-281/94 minisztériumi iktatási számon.

[2] RUBICSEK Sándor (1995): *A minőségi ugrás lehetséges iránya a közigazgatásban.* Budapest, BM.

üzemeltetése, javítása; a minisztériumi szolgálatok egyenruházatával és fegyverzetével kapcsolatos feladatok; az információtechnológiai eszközök beszerzése, a helyiségek, az irodák és más berendezések biztosítása.

A *belügyi rendelkezésű lakások beszerzése, elosztása és üzemeltetése* az 1990 előtti időszakból megöröklött feladatkör volt. A főosztály részt vett a szolgálati lakásokra vonatkozó magasabb szintű jogforrások előkészítésében. Az új jogszabályok minisztériumi végrehajtásának folyamatában elkészítette a belügyi lakáskoncepciót, állásfoglalásokat adott ki lakásépítésekre és eljárt a lakásvásárlások ügyeiben, gondoskodott a minisztériumi szétosztandó lakások megfelelő elosztási rendszerének működtetéséről. (A szolgálatilakás-beszerzések éves pénzügyi kerete 1992 után fokozatosan csökkent. 1992-ben a főosztály 325,3 millió forint költségvetési pénzeszközzel rendelkezett, az OTP Ingatlan Rt.-től 58 lakást vásárolt.)

A főosztály a neki alárendelt igazgatóságon keresztül *gondoskodott a kiemelt kormányzati objektumok üzemeltetéséről* (így a köztársasági elnök, a miniszterelnök által használt állami lakásokról, a kormányzati rendezvénytermekről stb).

A *műszaki fejlesztési és az energetikai feladatcsoportban* a főosztály működtette a BM Műszaki Fejlesztési Tanácsát, részt vett tárcaközi bizottságokban, bekapcsolódott az Országos Műszaki Fejlesztési Bizottsághoz benyújtott pályázati témák elbírálásába. Együttműködött az Ipari és Kereskedelmi Minisztérium Hadiipari Hivatalával a hazai védelmi ipar kifejlesztésének (továbbfejlesztésének) ügyeiben.

A főosztály kidolgozta a minisztérium *energiagazdálkodási* és *környezetvédelmi tevékenységének* stratégiai elveit. Energetikai vállalattal tárgyalt a hatékonyabb energetikai átalakítások finanszírozásáról és kivitelezéséről.

A főosztály az alárendeltségébe tartozó Jóléti Intézmények Igazgatóságának közreműködésével gondoskodott az ország legszebb részein található *belügyi üdülőhálózatról.* Szervezte a volt szocialista országok belügyminisztériumainak egy részével a külföldi csereüdültetési programot. Az igazgatóság számos egyéb – most nem részletezhető – jóléti tevékenységet látott el.

A Közgazdasági Főosztály és a Műszaki Főosztály együttesen felelt két kiemelten fontos ügyért: a BM Központi Kórház és a Hévízen lévő gyógyfürdő és szanatórium finanszírozási és beruházási ügyeiért. A kórházügyben még 1991-ben a Népjóléti Minisztérium egészségügyi szervezésben komoly szaktudással rendelkező közigazgatási államtitkára az akkori koncepcionáló jellegű kétoldalú megbeszélésen felvetette, hogy meg kellene vizsgálni, miként lehetne belátható időn belül integrálni a belügyi, a vasutas és az építkezés befejezése után a honvédségi központi kórházakat, azok szanatóriumait. Akkor ehhez hozzátettem, hogy a vizsgálatba – ha ilyen kormányzati szinten megindulna – be kellene vonni az állami vezetők kórházát, a Kútvölgyi Állami Kórházat is. Az egy kórházban való összevonásra az adott volna lehetőséget, ha a Honvédkórház XIII. kerületi nagy telephelyén épületbővítés történt. A XIV. kerületben és a XII. kerületben lévő belügyi kórházrészlegek, a XIII. kerületben lévő MÁV Kórház kiköltözése után a felszabaduló ingatlanok jó áron való értékesítéséből befolyt nagyobb pénzösszeget az új központi állami kórház kialakítására lehetett volna fordítani. Kormányzati szinten azonban nem indult be ilyen előkészítő vizsgálat. A Kútvölgyi Kórházról elterjedt, hogy arra állítólag a Népjóléti Minisztérium orvosi egyetemi kórházként tart igényt. A BM és a HM nem tudta eldönteni, hogy melyik tárca nevezze majd ki az összevont nagy kórház főigazgatóját. A megfelelő kormányzati döntés esetében megnyugtató módon megoldható lett volna az integrált kórház vezetési rendje.

Például úgy, hogy a határozott idejű vezetői kinevezési rendben egy ciklusban az integrált területek egyike adta volna az főigazgatót, a következő ciklusokban pedig a többi területről jöhetett volna a főigazgató. Az adott ciklus főigazgatójának helyetteseit szintén a többi terület jelöltjeiből lehetett volna kiválasztani. Az integrált kórház főigazgatója felett olyan felügyelő tanács működhetett volna, amelynek tagjait az érdekelt minisztériumok delegálják, akik esetleg a szolgálati ágak nagyságához igazodó súlyozott arányú szavazatokkal rendelkeznek. Össze lehetett volna egyeztetni azt is, hogy az orvosok egy része katonatiszt, a másik része civil közalkalmazott volt.

A Műszaki Főosztályt Lantos András összességében jól vezette. A civil főosztályvezető szakszerűen és alapvetően szabályszerűen járt el. A főosztály két osztályra tagozódott, és négy, illetve öt háttérszolgálat közvetlen irányításában vett részt. A minisztériumi hivatalban kiemelendő tevékenységet végzett Tar József és Szalai István. A legjobb háttérintézményi vezetők közé tartozott Heffenträger József gazdasági igazgató. Mellette többek közt elismerésre méltó munkát végzett Szabóné Jóföldi Mária, aki a szolgálati lakásügyeket intézte.

A *Költségvetési Ellenőrzési Főosztály* 1990 második felétől a gazdasági helyettes államtitkár közvetlen alárendeltségébe tartozott. Boross Péter belügyminiszter a Költségvetési Ellenőrzési Főosztályt 1992. január 1-jei hatállyal kivonta a gazdasági helyettes államtitkár alól, azt a közigazgatási államtitkár közvetlen alárendeltségébe helyezte. Ezáltal a gazdasági ellenőrzés szervezetileg és az ellenőrzési felfogásrendet tekintve eltávolodott és függetlenedett az általa ellenőrzendő Közgazdasági és a Műszaki Főosztálytól, azok felső vezetőjétől, a gazdasági helyettes államtitkártól.

Az ellenőrzésekkel foglalkozó főosztály gazdasági tárgykörű ellenőrzési feladatkörében témavizsgálatokat, átfogó gazdasági vizsgálatokat, valamint célellenőrzéseket végzett. A témavizsgálatok legtöbbjét és az átfogó vizsgálatokat éves ellenőrzési terv keretében végezték. Az év közben beérkező bejelentésekre panaszok tárgyában előre nem tervezhető célellenőrzéseket és ennél szélesebb körű témavizsgálatokat tartottak.

A gazdasági célellenőrzésekkel foglalkozó főosztály – felkérésre – részt vett (részt vehetett volna) a minisztériumban és annak szerveinél lefolytatandó komplex ellenőrzésekben. (A komplex ellenőrzés egyrészt az ellenőrzött szerv szakmai munkáját, annak a szakmai funkciói eredményes és jogszerű megvalósítását vizsgálja, másrészt a komplex ellenőrzés kiterjed a szakmai funkciók pénzügyi-gazdasági feltételeire, személyzeti-munkaügyi és igazgatási [ügykezelési] vonatkozásaira.) Az ország belbiztonsága szempontjából fontos Országos Rendőr-főkapitányságon viszont négy év alatt *nem tartottak komplex ellenőrzést.* A miniszter közvetlen alárendeltségébe tartozó ORFK-nál a minisztérium Rendészeti Hivatalának szakmai ellenőrzéseket végző szervezeti egysége is tartózkodott attól, hogy az éves ellenőrzési tervben komplex vizsgálat elrendelésére tegyen javaslatot. Mivel a Rendészeti Hivatal, az ORFK közvetlenül a miniszterrel volt alárendeltségi kapcsolatban, nem ismertem a komplex vizsgálattól való tartózkodást kiváltó okot.

A Költségvetési Ellenőrzési Főosztály 1992-ben az előző évekhez képest kétszer több pénzügyi-gazdasági ellenőrzést tartott. (Az 1991-ben végzett 13 vizsgálattal szemben 1992-ben 28 ellenőrzést hajtottak végre.) Többek közt vizsgálták: a Kormány Kiemelt Objektumok Igazgatóságát, a BM Duna Palotát, egy városi rendőr-főkapitányság felújítási és bővítési munkálatait, a Köztársasági Őrezredet, a rendőrség gazdaságvédelmi felderítő munkáját, a helyi önkormányzatoknak nyújtott éves címzett és céltámogatások kérdéseit. Részt vettek

a BM Állami Népesség-nyilvántartó Hivatal vizsgálatában. 1993-ban sikerült tovább növelni az 1990–1991-ben még túl kevés ellenőrzések számát és minőségét. Az 1992. évi megduplázódott (28 db) vizsgálathoz képest 1993-ban a főosztály 44 ellenőrzést hajtott végre. Ezen mennyiségen belül átfogó költségvetési téma- és célellenőrzések, valamint utóellenőrzések szerepeltek. Jóváhagyott *éves pénzügyi ellenőrzési tervnek* megfelelően vizsgálták: a Műszaki Főosztályt és annak alárendeltségében működő két Beruházási Irodát, a Gazdasági Igazgatóságot, a Jóléti Intézmények Igazgatóságát, a Központi Kórházat és intézményeit; az Államigazgatási Főiskolát, a Rendőrtiszti Főiskolát, a Magyar Közigazgatási Intézetet. A főosztály ellenőrzött továbbá tíz Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálatot, három Köztársasági Megbízotti Hivatalt, a következő évre áthúzódó feladatként a Határőrség Országos Parancsnokságát és a Polgári Védelem Országos Parancsnokságát, a Közgazdasági Főosztályt és a közvetlen alárendeltségében működő Számviteli és Nyugdíj-megállapító Hivatalt. A főosztály az éves terven felül 16 cél- és témavizsgálat lefolytatására kapott belügyminiszteri, illetve közigazgatási államtitkári egyedi utasítást.

1994 a kormányváltás éve volt. Emiatt 28-ra csökkent az éves ellenőrzések száma. De a főosztály is feladatul kapta, hogy a belépő új belügyminiszternek készítse el az előző ciklus ellenőrzési jellemzőit, 1994 második felének, valamint az 1995. évnek a várható ellenőrzési kihívásait összefoglaló anyagot. E dokumentum megállapította, hogy az ellenőrzött szervek döntő része szabályszerűen gazdálkodott. Több szerv esetében viszont kifogásolta például a számviteli törvény, a befektetésekről szóló jogszabályok egyes rendelkezéseinek megsértését. Az összegzés megemlítette az anyagkezelési és az anyagnyilvántartási feladatok gondatlan intézését, a bizonylatok hanyag kezelését, a belső ellenőrzések elmaradását.

1994-ben ellenőrizték a Tűz- és Polgári Védelmi Országos Parancsnokságot, több köztársasági megbízotti hivatalt, a TÁKISZ szerveit. Az ORFK éves költségvetése helyett a következő kormányzati ciklus közigazgatási államtitkára – minisztere egyetértésével – átfogó ellenőrzést rendelt el, amelyet viszont az 1995. évre ütemeztek át.

A témaellenőrzéseknek *két érzékeny területe* volt. Az első azzal az üggyel függött össze, hogy a Menekültügyi és Migrációs Hivatal Debrecenben a szovjet katonai létesítmények felhasználásával egymilliárd forint tényleges költségráfordítással ezer főt meghaladó befogadókapacitású állomást hozott létre. Az ellenőrzések megállapították, hogy ez a befogadóállomás a jelentős költségráfordítás ellenére akkor már nem volt alkalmas a Magyarországon lévő menekültek befogadására. A korabeli menekültek ide nem voltak áttelepíthetők. A debreceni nagy tábor tartalékként való megőrzését költségesnek és észszerűtlennek tartották, a lakatlan épületek állaga rendkívül gyorsan romlott. Ezért az ellenőrzést végző Műszaki Főosztály, valamint a Költségvetési Ellenőrzési Főosztály javasolta, hogy sürgősen dönteni kellene a tábor más irányú hasznosításáról.

A másik érzékeny területről, az úgynevezett „Rendőrpalota" építéséről 1994 első felében a hivatalban levő új belügyminiszter szóbeli és írásos tájékoztatást kért. Az ORFK–BRFK–TPVOP új székházának felépítésére az ORFK és a Postabank kötött szerződést. Az első kormányzati ciklusban sikeresen fejlődő magyar bank a rendőrségtől átvett értékes belvárosi és budai ingatlanokat, ennek fejében vállalta, hogy a XIII. kerületben – világhírű magyar tervező tervei alapján – egy épületbe integrált rendészeti székházat építtet fel a pályázaton nyertes kivitelező konzorciummal.

1994 első felében az új miniszter tájékoztatására feljegyzés készült a tárca legjelentősebb folyamatban lévő ügyeiről, így a rendészeti szolgálatok székházügyéről: ebben a minisztérium

gazdasági ügyekben eljáró főosztályai felhívták a figyelmet arra, hogy a székház kivitelezésének megkezdéséig tisztázni kellene az épület majdani beköltözhetővé tételéhez még szükséges finanszírozási háttér megoldandó kérdéseit (például azt, hogy kell még 2–2,5 milliárd forint, az épület szakmai célját megvalósító végleges felszerelés pedig mintegy 5 milliárd forintba kerül, minderre a pénzügyi fedezet nem állt rendelkezésre). A feljegyzés sürgette, hogy legkésőbb július végéig kormányzati szintű döntést kell hozni a székház üzembe helyezéséhez. Menet közben a rendészeti székházba beköltöztetendő Polgári Védelem Országos Parancsnoksága helyére a fővárosban székelő Pest Megyei Rendőr-főkapitányságot jelölték ki, így a székház tisztán rendőrségi célú épület lett. A „Rendőrpalota" költségigényes megépítésével megkezdődött az a beruházási folyamat, amely eredményeként a rendőrszékház korábban leromlott környékén világcégek által használt nívós további üvegpaloták épültek fel. Közel harminc év múlva a korabeli ellenzők is büszkék lehetnek a világszínvonalon álló épületegyüttesre, benne a „Rendőrpalotára".

16.2. Igazgatási Főosztály, Jogi Képviseleti Főosztály

A Közigazgatási Államtitkári Hivatal jogutód szerveként 1992-ben jött létre az *Igazgatási Főosztály.* Ebben az évben mintegy 20%-os létszámcsökkentés után letisztított profillal kezdte meg a munkáját.

A főosztály állította össze a minisztérium féléves munkaprogramját és az átfogó ellenőrzések tervét. Havi határidő-figyelőt működtetett, elősegítve a minisztériumi feladatok pontos végrehajtását és a késedelmek számonkérését.

Programszervezési feladatok körében a munkatársak évente több mint félszáz minisztériumi szakmai rendezvény, értekezlet ügyviteli előkészítésében vettek részt. A központosított sokszorosító több millió lapnyi másolatot készített. A Programszervezési és Nyilvántartó Iroda olyan fontos értekezletek megszervezésében vett részt, mint a tárca havi-kéthavi közigazgatási államtitkári értekezletei, a regionális köztársasági megbízottjainak értekezletei, a hatpárti, szakértői szintű egyeztetések.)

Az Ügyfélszolgálati Iroda munkatársai évente kétezernél több ügyfelet fogadtak, és 5–7 ezer írásos beadványt vettek át. Az ügyfelek többek közt főleg a belügyi kárpótlással, a nyugdíjhátrányokkal, a pártállami fogva tartások igazolásával kapcsolatos kérelmeket nyújtottak be. Több esetben a BM-nél adták be a helyi önkormányzatok munkájával kapcsolatos beadványokat, valamint a rendőri intézkedésekkel összefüggő panaszaikat. Számos beadvány érkezett az idegenrendészettel, a menekültüggyel, a honosításokkal, az állampolgársággal és a rehabilitációval kapcsolatos ügyekben.

A főosztály felülvizsgálta az aktualitásukat vesztett belső normatív rendelkezéseket, kezdeményezte a *belső normák deregulációját* (hatályon kívül helyezését).

1991-ben a miniszter döntése szerint létrehozták a BM Ügyeletet. Közvetlen számítógépes információs kapcsolatot építettek ki a rendészeti szervek országos parancsnokságainak ügyeleteivel, valamint a köztársasági megbízotti hivatalokkal. A BM Ügyelet soron kívül tájékoztatta a minisztérium illetékes vezetőit a rendészeti szervek által jelentett rendkívüli eseményekről. Az ügyeleten keresztül a vezetők napi tájékoztatást kaptak a sajtó, a rádió és a tévé belügyi vonatkozású fontosabb híreiről.

A hagyományos ügyvitelszervezési feladatokhoz tartoztak a tömeges ügykezelési és irattárazási ügyek.

A főosztályvezetői feladatokat a tárcán belüli egységes megítélés szerint Lada Ferenc magas minőségi színvonalon látta el.

A *Jogi Képviseleti Főosztály* önálló egységként 1991 februárjában kezdte meg működését.

Fő tevékenységi körét a Belügyminisztérium polgári peres eljárásokban történő képviselete képezte. Az első ciklus tapasztalatai szerint a jogi képviseleti munka fejezetszintű ellátásából keletkezett az a hátrány, hogy az ügyek intézése eltávolodott a keletkezésük helyétől. A hátrányt meghaladó előny volt viszont, hogy az évente mintegy ezer ügyben szakmailag valóban profi képviseletet lehetett ellátni. Egyes azonos ügytípusokban nem ritkán előfordult, hogy a megyei bíróságok ugyanazon anyagi jogszabályok mellett teljesen eltérő tartalmú ítélkezést folytattak. A központosított perképviselet lehetővé tette az eltérő megyei ítélkezési gyakorlatok alaposabb ismeretét és az azokhoz jól igazodó belügyi perképviseleti munkát. A minisztériumi szintű koncentrációt a főosztály gazdaságosnak tartotta, mivel a minisztériumi jogászokhoz képest a külső ügyvédi megbízások jóval több nagyságrendű kiadást igényeltek volna. (Ellenérvként az is felmerült, hogy a jóval gyengébben megfizethető minisztériumi jogtanácsosok valóban „versenyképesek" voltak a jobban fizetett „külső" ügyvédekhez képest?)

A főosztály évente több mint háromszáz szerződést készített elő, illetve véleményezett. Amikor a hivatali szerv véleményezési feladatokat látott el, előfordult, hogy a szerződést kötő belügyi szervek nem küldték el minisztériumi jogi véleményezésre a szerződéstervezetet. Amikor pedig kikérték a minisztériumi véleményt, akkor a főosztály döntően utólagosan csak tudomásul vehette a szerződéskötő felek által már kialakított kondíciókat. Nagy részben csak a formai ismérvekre korlátozódó véleményezésre volt igény és főosztályi kapacitás.

A jogi végzettségű és szakmailag felkészült főosztályvezető Deák Péter Ferenc 1990 második felében a tűzoltó és polgári védelem ügyeivel foglalkozó hivatali egység vezetője volt, innen áthelyezték a Jogi Képviseleti Főosztályra. A főosztályt felügyelő közjogi helyettes államtitkár Zsuffa István sokban segítette a főosztályvezetői munkáját, aki az első kormányzati ciklus alatt nagy munkabírással igyekezett feladatait megfelelően ellátni.

17. fejezet
Az országos közigazgatás-korszerűsítési programok

Bosánszky Lajos – Dudás Ferenc – Horváth János

17.1. A reformáló és racionalizáló programok jellemzői

(Dudás Ferenc)

Amint korábban már utaltunk rá, az adott államtípus alapvonalainak keretében országos *reformprogramokkal* lehet továbbfejleszteni a vizsgált területek lényegi nagy kérdéseit, továbbá országos *racionalizálási programokkal* lehet megjavítani a lényegi szerkezeti kérdések kisebb részletét. Mind a két országosan vezérelt modernizációs tevékenységnek többet kellett jelentenie a feladatok és a személyi-pénzügyi erőforrások egyszerű csökkentésénél (köznyelven, a „racizásnál"), mivel azok magukban foglalják a jobbítást is.

Az országos modernizációs programoknak többféle példáját ismerjük. Hazánkban az államszocializmus alapvonalainak keretében például 1966–1970 között átfogó gazdasági és helyi igazgatási reformprogramot dolgoztak ki, amelyet viszont nem tudtak teljeskörűen megvalósítani. Tematikus részreform volt a 70-es években a helyi államigazgatás egységesítésének programja, a 80-as évek közepén a járási hivatalokat felszámoló város környéki igazgatás bevezetése. 1990 júniusában megtudtuk, hogy az OECD PUMA párizsi igazgatóságán elkészült egy anyag, amely áttekintette az akkori OECD-tagországok folyamatban lévő közigazgatási reformtörekvéseit, és 59 témakörben összefoglalta a hasonló vagy eltérő irányú modernizációs munkálatokat. Ez a jelentés hasznos segítséget jelentett az akkori magyar Belügyminisztérium előkészítő munkájához, ezért az OECD engedélyével a jelentést magyar nyelven sokszorosították és az érintett BM-főosztályvezetők között, valamint a háttérintézetben, a Magyar Közigazgatási Intézetben szétosztották. (A könyvünk mellékletében közöljük a jelentés fontosabb megállapításait.) A helyi önkormányzati rendszer kiépítéséhez például az Európa Tanács anyagai adtak eligazítást. A brüsszeli székhelyű Európai Közösség a PHARE-programjával jelentős segítséget adott a lengyel és a magyar reformáló és racionalizáló munkához.

A rendszerváltoztatás államtípust váltó forradalmának egyes alrendszereihez 1990–1991 között tematikus részreformok kapcsolódtak, amelyeket az akkor elfogadott jogszabályok előkészítésénél hasznosítottak. 1992 végén pedig meg lehetett kezdeni az új polgári korszak első *átfogó modernizációs programjában* foglalt lényegi reformokat és országos racionalizálási fejlesztési irányokat.

Az államszocializmus és az új polgári államberendezkedés országos modernizációs programjai mellett a közhivatalok és a közszolgáltató munkaszervezetek szintjén megjelentek a munkahelyi szintű racionalizálások, amelyek főként a belső szervezeti tagozódást, a belső munkafolyamatokat, a szervezet belső erőforrásait érintették. Ez a helyi szervezetfejlesztő és munkafolyamatokat racionalizáló munka szintén fontos volt, ettől azonban nem lehetett elvárni, hogy az alrendszerek lényegi hiányosságait orvosolják, mivel ezeket országos szerkezeti reformok útján lehetett vagy kellett volna kezelni.

17.2. A gazdasági dereguláció programja

(Bosánszky Lajos)

1989–1990 között egymással összehangoltan, de elkülönülten szervezett két tematikus reformprogram valósult meg. Előbb a gazdasági deregulációs program indult el, majd pedig megkezdődött a közigazgatási deregulációs program.

Az 1988. év során felgyorsuló reformfolyamatok nyomán egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a gazdasági reformok alapját képező magántulajdonon alapuló piacgazdasági viszonyok kialakítása a hatályos joganyag következetes alkalmazásával egyszerűen lehetetlen feladat. A gyors megoldás elősegítése érdekében már nem volt elegendő az aprólékos jogszabálymódosítások sorozata. Új és átfogó megoldás kellett. Ezt keresve talált rá a szakpolitika a fejlett piacgazdaságok esetében már gyakorlatba vett és új ismereteket nyújtó gazdasági dereguláció intézményére, amely a hatályos joganyag teljes átvizsgálását és meghatározott célú csökkentését célozta meg. A gazdasági dereguláció mint módszer először az USA-ban bukkant fel, s a piaci folyamatokba való túlzott állami beavatkozás visszaszorítását szolgálta. Nagy-Britanniában a dereguláció a magánvállalkozást gátló vagy szűk keretek közé szorító állami szabályozórendszer leépítését célozta. A Német Szövetségi Köztársaságban a dereguláció céljaként a privatizációt és a magán-, illetve közösségi tulajdonnal való rendelkezést korlátozó hatósági irányítás visszaszorítását szorgalmazták. Olaszországban a túlburjánzott és ezért szinte áttekinthetetlen jogszabálytömeg megritkítása és konzisztenciájának megteremtése volt a feladat. Ausztriában az archaikus nyelven fogalmazott és a modern piacgazdasághoz egyáltalán nem illeszkedő joganyag modernizálása volt a teendő. E célok mellett igyekeztek a gazdasági vagy társadalmi tevékenységet folytató állampolgári közösségek önálló cselekvését, ha úgy tetszik önigazgatását gúzsba kötő központi szabályokat is jelentősen megritkítani, a közéleti állampolgári közreműködés formáit szélesíteni, továbbá a lehető legkisebb mértékre szorítani a hatósági beavatkozások indokoltságát. Mindebből kitűnik, hogy a gazdasági dereguláció egy olyan széles spektrumú állami tevékenység, amelynek célja a normaözön visszaszorítása, a gazdálkodó szervezetek önállóságának garantálása, az állami és a monopolista piaci korlátok jelentős csökkentése.

Magyarországon a Minisztertanács az 1103/1989. (VII. 25.) MT határozatával indította el a gazdasági deregulációt, kijelölte annak céljait. Kinevezték a folyamat levezénylésére létesített Gazdasági Deregulációs Tanács (a továbbiakban: GDT) tisztségviselőit és tagjait. A gazdasági deregulációt Sárközy Tamás, az Igazságügyi Minisztérium miniszterhelyettese mint deregulációs kormánybiztos vezényelte, én a GDT titkári feladatait láttam el.

A minisztertanácsi határozat végrehajtásának megkezdése során a GDT kialakította a végrehajtás programját. Ezt a munkát három fázisra bontotta:

- Az első fázisban a GDT közreműködésével létrejöttek a gazdasági profilú minisztériumok, a rendeletalkotási joggal felruházott országos hatáskörű szervek munkatársaiból a deregulációt végrehajtó munkacsoportok. A részvételükkel megtartott sorozatos munkaértekezleteken a GDT tagjai gondoskodtak a deregulációval kapcsolatos oktatásról, a célok és teendők ismertetéséről.
- A második fázisban a gazdasági profilú tárcák megkezdték a múlt rendbetételét, vagyis a hatályos joganyag deregulációs szempontú teljes körű felülvizsgálatát, utólagos deregulációját. Javaslatot tettek, hogy a jogszabályok közül melyeket kell hatályon kívül helyezni, és melyeket kell módosítás után hatályukban megtartani. A GDT tagjai között felosztotta a tárcákat, és a tárca munkájáért felelős GDT-tag elvégezte az említett felülvizsgálatot. A két nézőpont összevetésekor, sokszor hosszas és kemény egyeztetések után alakult ki a megoldás. A belső szabályaiknak, az úgynevezett szakmai utasításoknak a felülvizsgálatát a tárcák viszont önállóan végezték el.
- A harmadik fázis a jogalkotás alapvető megreformálása (jövőbeni dereguláció) volt, amiben a GDT meghatározó hatáskört kapott a Minisztertanácstól. Nevezetesen csak külön „deregulációs indokolással" és a GDT elnöke írásbeli véleményével kerülhetett a Minisztertanács elé az új jogszabálytervezet. A dereguláció indoklásának elkészítéséhez a GDT által készített útmutató adott segítséget. Ebben kaptak tájékoztatást a tárcák vezetői, hogy milyen szempontokat vesz figyelembe a GDT a véleményezése során, az 1989. szeptember 15-e után benyújtott jogszabálytervezeteknél.

Az útmutató részletes ismertetése e könyvben nem célunk, csupán a legfontosabb szempontokat ismertetnénk röviden a gazdasági deregulációs szándék megértése szempontjából. A deregulációs vizsgálat főbb kérdései a következők voltak:

- mi a célja a szabályozásnak, milyen probléma megoldását szolgálja;
- létesít-e új hivatali hatásköröket, ezzel járó központi, illetve állampolgári költségeket;
- mennyire váltható ki a jogszabály nem állami szervek (szakszervezeti, kamarai, egyesületi) önszabályozása útján;
- hogyan érinti a fennálló jogviszonyokat (megkötött szerződéseket, szerzett jogokat, törvényes érdekeket), keletkeztet vagy megszüntet-e foglalkoztatási viszonyokat, és ennek következményeit hogyan kívánják kezeli;
- kizárja vagy nehezíti (és miért?) bel- vagy külföldi gazdálkodó tulajdonosi, illetve piaci helyzetét, jelent-e diszkriminációt tulajdonformák, üzleti tevékenységek, földrajzi térségek, állampolgári közösségek tekintetében;
- a kötelezettségek megállapítása nem jár-e teljesíthetetlen vagy túl költséges eljárással, biztosítottak-e a végrehajtás időbeni feltételei, az ellenőrzés, a szankcionálás megoldott-e;
- milyen költségekkel, illetve haszonnal, előnnyel vagy kötöttséggel jár rövid, illetőleg hosszú távon a szabályozás, illetve milyen a költségkihatása a gazdálkodó szervezetekre az állampolgárokra nézve;

- biztosított-e a tisztességes eljáráshoz való jog, indokoltan és miért biztosít diszkrecionális jogkört a hatóság részére;
- mennyiben szolgálja a tervezet a multinacionális nemzetközi megállapodásokban, egyezményekben vállalt kötelezettségeink teljesítését.

17.3. A közigazgatási dereguláció, az ügyfélbarát ügyintézés

(Dudás Ferenc)

A gazdasági deregulációs program elindítását követően, *négy hónap múlva* a Minisztertanács az 1143/1989 (XI. 26.) MT határozatával elrendelte a közigazgatási dereguláció megindítását. A programot a Közigazgatási Deregulációs Tanács (a továbbiakban: KDT) irányította, amely tagjai a közigazgatással foglalkozó elméleti és gyakorlati szakemberek voltak, a tanács vezetését és a program végrehajtásának irányítását Verebélyi Imre, a Belügyminisztérium közigazgatási miniszterhelyettese kormánybiztosként látta el, jómagam a KDT titkára voltam. A közigazgatási dereguláció céljai közé tartoztak többek között: a túlcentralizáló irányítási maradványok leépítése és módosításokkal a demokratikus önkormányzati jelleget erősítő és garantáló szabályok beépítése; az állampolgári jogok alkotmányos védelmét szolgáló garanciák kiépítése; az állampolgárok államigazgatási függőségét és kiszolgáltatottságát jelentő eljárások megszüntetése; a közszükségletek állam által felvállalt és a közigazgatás által irányított egyes területein (például az egészségügyben) az állami monopóliumok lebontása és megnyitása a versenyszektor előtt.

E munka fontosságát a következő egymással szorosan összefüggő adatok bizonyítják. Az 1627 akkori tanácsnál (azok hivatalainál) évente mintegy 12–14 millió ügyfél jelent meg. Ebből kiindulva, a közigazgatási dereguláció fókuszában álló szabályozás-leépítés célja az volt, hogy megteremtse az állampolgárok és szervezeteik szabadabb önmozgásának feltételeit. Az összkormányzati szemlélet egységességét e területen is *deregulációs útmutató* segítette és támogatta. A KDT már 1989 decemberében mintegy 200 kezdeményezést küldött a tárcáknak, amelyekkel azok érdemben kötelesek voltak foglalkozni. A javaslatok többsége az ügyfeleknek az akkori igen kiterjedt bürokráciát a mindennapokban megtapasztaló véleményén, valamint a tanácsoknál dolgozó jogalkalmazó szakemberek jogalkalmazási észrevételein alapult. A közigazgatással legszorosabb kapcsolatban álló hét tárca sem várt a program végére, mivel már az első 90 napban több száz miniszteri rendeletet, valamint szabályozási tartalmú utasítást helyeztek hatályon kívül. Ezek számát bővítette a Minisztertanács 44/1990. (III. 13.) MT rendelete, amely közvetlenül intézkedett kormányszintű rendeletek és határozatok hatályon kívül helyezéséről, jogállamiságot szolgáló tartalmi megújításáról. Mindezek folytatásaként – az 1989 őszén meghirdetett *Felvásároljuk a Bürokráciát* ügyfélpályázat javaslatait is figyelembe véve – számos, az állampolgárok mindennapi életét megkeserítő és kiszolgáltatottságát fokozó kötöttséget kiiktattak.

A deregulációs javaslatokat miniszteri utasítások és rendeletek, kormányrendelet, valamint az egyes törvények és törvényerejű rendeletek hatályon kívül helyezéséről és módosításáról szóló 1990. évi XXII. törvény, valamint az utóbbit módosító 1990. évi LXXXIX. törvény szabályai hasznosították.

Az önkormányzatbarát jogi környezet kialakítását már az önkormányzati törvény életbelépése előtt el kellett kezdeni. A deregulációs törvénnyel bevezetett egyszerűsítések mindenképpen jótékonyan hatottak az önkormányzat-építés folyamatára. Nagy jelentőségű intézkedés volt, hogy kiiktatták a tanácstörvényből a végrehajtó bizottságok kettős alárendeltségét. Kikerült a jogrendszerből a Hazafias Népfront tanácselnökök (és helyetteseik) megválasztásához kapcsolódó javaslattételi joga. Több évtizedes felesleges központi engedélyezési rendszert szüntetett meg a tanácsi külkapcsolatok önállóságának megteremtése. A korábbi gyakorlattal szemben, a címer- és zászlóalkotásról, valamint annak használatáról és a díszpolgári cím adományozásáról is önállóan dönthettek a tanácsok. Korábban még az ügyfélfogadás és munkarend szabályairól sem dönthettek helyben, az új törvény mindezt azokra bízta, akik a legjobban ismerik a helyi viszonyokat.

A szabályozás hangsúlyos elemeként mindenképpen ki kell emelni azon változásokat, amelyek az államigazgatási eljárás személyi szabadságot, illetve vagyoni jogokat korábban korlátozó szabályait érintették. Túlzás nélkül állítható, hogy ebben a körben az ügyfél kiszolgáltatottságának csökkentése vagy megszüntetése érdekében, illetve az állampolgári jogvédelem garanciáinak megteremtése területén máig ható, jelentős jogállami intézkedések megtételére került sor. Ekkor szűnt meg, hogy a társadalmi szervek vagy szövetkezetek kérhetik az állampolgár tulajdonában álló ingatlan kisajátítását. Az állampolgár érdekeit védte az is, hogy a teljes kártalanítást biztosító tényleges forgalmi értéket kell a tulajdonosnak megfizetni. Joggal sértette a közvéleményt és a társadalom érzékenységét az is, hogy közút építése (szélesítése) céljából a hatóság bárkit ingyen megfoszthatott a tulajdonában álló telek egyötöd részétől. A szabálysértési törvény módosítása megszüntette a szabálysértések elzárással sújtható büntetését. Ennek az volt az indoka, hogy az állampolgári szabadságjogok alkotmányos védelmével a jogállamban összeegyeztethetetlen, hogy államigazgatási hatóság független bírói kontroll nélkül döntsön a személyes szabadságot súlyosan korlátozó joghátrány alkalmazásáról. Fontos célkitűzés volt, hogy a hatósági dereguláció kiiktassa a jogrendszerből az állampolgárokat tömegesen érintő, szükségtelen korlátozó rendelkezéseket. Számtalan indokolatlan állami beavatkozást számoltak így fel. Indokolatlan az állami beavatkozás akkor, ha az társadalmi haszonnal nem jár, és az állampolgárok életviszonyai hatósági eszközökkel eredményesen nem befolyásolhatók. Ennek jegyében került sor a magántulajdonban álló lakásokhoz kapcsolódó tartási-életjáradéki és öröklési szerződéseknél a tanácsi jóváhagyás megszüntetésére. Ugyancsak felesleges állami beavatkozás volt, hogy a magánlakások nem lakás céljára történő hasznosításához előírt tanácselnöki engedélyezés kellett, amely így véget ért. Hasonlóan megszűnt az egyes kulturális tevékenységek korábbi előzetes hatósági engedélyeztetése. A rigorózus előírások az engedély megadásához meghatározott szakmai és műszaki feltételek teljesítését is megkövetelték. E területen igazi áttörést eredményezett az, hogy több százezer formális hatósági engedélyezési aktus szűnt meg a művészközvetítés, a nyilvános videóvetítés, moziüzemeltetés és műsoros előadás-rendezés területén. A jogalkotó a jövőben megelégedett a bejelentéssel. S ezzel egy időben megszűnt a filmfelvevőgépek és filmvetítőgépek bejelentési, valamint egyes filmek beszolgáltatásának kötelezettsége is.

Amikor 1990. január 11-én a kormány mérlegre tette az e körbe tartozó intézkedések eredményét, akkor a kormányszóvivő a következőket mondta: a kormányülésen áttekintették a közigazgatási deregulációs program teljesítését. Az elavult felesleges minisztertanácsi

rendeletek, miniszteri jogszabályok közül mintegy 1800-at helyeztek hatályon kívül. Ennek eredményeként több mint 800 ezerrel csökkent a hatósági határozatok, kiadott okiratok és hatósági bizonyítványok száma. A dereguláció fontos eredménye volt az, hogy felülvizsgálták a korábbi (több tízezer) tanácsi rendeletet, utat nyitva a későbbi önkormányzati szabályozás megalapozásához és kiteljesedéséhez.

A dereglációs pályázatokban több olyan felvetést is megfogalmaztak, amelyeket nem deregulációval, illetve új regulációval, hanem jobb hivatali munkaszervezéssel lehetett orvosolni. Ebben az időszakban főként a helyi tanácsoknál jobb munkaszervezéssel megvalósítható javaslatokkal foglalkoztunk.

Fontos racionalizálási feladatkörünk a Budapest Főváros XX. Kerületi Tanácsnál végrehajtott közigazgatás-fejlesztési kísérlet támogatása és elterjesztésének elősegítése volt. A kísérlet lényege, hogy az ellátott feladatok folyamatszervezésével a komplex feladatkörű Ügyfélszolgálati Irodában mintegy 80 ügytípusban az úgynevezett egymenetes ügyintézési modellt kezdte alkalmazni. Ennek eredményeként az ágazati szakigazgatási szervek közötti párhuzamosságok és a felesleges döntési szintek megszüntetésével a kérelem előterjesztésekor az ügyet azonnal vagy igen rövid határidővel elintézték. Pesterzsébeten nem az ügyfeleknek kellett a tanács különböző osztályaira menniük, hanem a tanácsi ügyintézők várták őket egy térben és egy helyen. A kisvárosi modellt tovább fejlesztve tájékoztatás vagy felvilágosítás miatt az állampolgároknak már nem kellett az ágazati osztályokat felkeresniük. A korábban az Államigazgatási Szervezési Intézet által a kisvárosokban folytatott kísérlet továbbfejlesztéseként a kerületi Ügyfélszolgálati Irodában helyet adtunk a rendőrségi hatáskörbe tartozó ügyekkel foglalkozó kihelyezett rendőrségi ügyintézőknek is.

Sajnos arról is szólni kell, hogy a rendszerváltozás után közvetlenül számos fővárosi kerületnél megindult egy visszarendeződési folyamat. Ennek hátterében az volt, hogy több érintett polgármester a korábbi megoldásokat a tanácsrendszer káros örökségének tekintette. Minderre rájátszott az ágazati osztályok vezetőinek támogató véleménye, akik szinte egy emberként álltak ki amellett, hogy az Ügyfélszolgálati Irodába „leadott" feladatok visszakerüljenek az ágazati szakosztályhoz. E kitérő és átmeneti megtorpanás után 1991 végétől kezdve szerencsére ismét előtérbe kerültek a korábban már bevált ügyfélbarát kezdeményezések, az ügyfélszolgálati irodák visszaerősödtek. E folyamat alapozta meg később az okmányirodák országos rendszerének kialakítását.

17.4. A belügyi közigazgatási informatika fejlesztése

(Horváth János)

A belügyi közigazgatási informatika fejlesztése még a rendszerváltoztatás előtt kezdődött el, 1989-ben és az azt követő években pedig ez a fejlesztés felgyorsult, és annak centrumába a választási informatika került.

1990-ben a főosztály feladata lett: az úgynevezett négyigenes népszavazás informatikai infrastrukturális feltételeinek (hálózat, szoftver, számítógépek) koordinációja; az 1990-es parlamenti választások információtechnikai előkészítési és a rendszerfelügyelői feladatainak ellátása; az 1990-es népszavazás informatikai rendszerének fejlesztése, a rendszer működtetése és menedzsmentje; a helyhatósági és polgármester-választás informatikai

rendszerfejlesztésének irányítása, a rendszer menedzsmentje. E két utóbbiban a tanácsok és a Tanácsi Költségvetési Elszámoló Hivatalok informatikai szakemberei is részt vettek.

A választások informatikai feladatellátásával párhuzamosan elkészült a BM szervei számára az irodaautomatizálási, a hardver- és szoftverbeszerzések egységesítésének koncepciója. Felgyorsult a külföldi ismeretek tanulmányozása. Tapasztalatcseréket, konferenciákat és előadás-sorozatokat szerveztek.[1] Feltárták az igénybe vehető külföldi segélylehetőségeket, köztük a PHARE-programokhoz való hozzáférés módozatait.

A választások után a közigazgatás működési tapasztalatai nyilvánvalóvá tették a korábbi a szabályozásokhoz illeszkedő szervezési, számítástechnikai megoldások tarthatatlanságát. A változások rávilágítottak arra, hogy a munkavégzés informatikai támogatása nélkül az államigazgatás nehéz helyzetbe kerül. A kormányzatban az informatikai alkalmazások hatékonyságának javítására, az egyes funkciókat támogató információs rendszerek fejlesztésének és működtetésének összehangolására, az informatika kormányzati szintű koordinációjára a 3296/1991. (VII. 5.) Korm. határozat létrehozta az Informatikai Tárcaközi Bizottságot (a továbbiakban: ITB) a MEH közigazgatási államtitkár felügyelete alatt. Az ITB munkaszerve a MEH Informatikai Koordinációs Irodája lett. Az ITB tagsága a tárcák informatikai vezetőiből állt össze, akik képviselték az ágazatukat az ITB-ben és az ITB-t az ágazatukban. A Belügyminisztérium pedig az informatikai tevékenység ágazati szintű összehangolására 1991 novemberében létrehozta a Választási és Informatikai Főosztályt.[2]

Az ITB több ország élenjáró gyakorlatának megismerése után döntött az Egyesült Királyságban az informatika kormányzati koordinációjában kialakult ismeretanyag átvételéről. Abban az időben az EK országai és még nagyon sok ország ezt tartotta mértékadónak és alkalmazandónak. 1992-ben kormányközi megállapodás után megkezdődött az ismeretanyag átvétele, honosítása és jogtisztán közkinccsé tétele a hazai közigazgatás számára. A BM-ben a Választási Iroda vezetője, Tóth Zoltán 1991. február 3-án megbízást kapott arra, hogy az érdekeltek bevonásával készüljön előterjesztés az államtitkári értekezlet részére a BM információs rendszereinek áttekintésére, az egységes koncepció kialakítására. Az anyagot a Választási Iroda vezetője, az Adatfeldolgozó Szolgálat és az Informatikai Osztály vezetője terjesztette elő. Ennek az előterjesztésnek a súlyát, tartalmát jelzi, hogy 27 minisztériumi főosztályának, 4 országos parancsnokságának, 13 intézményének és szolgáltatójának, továbbá az Állami Népesség-nyilvántartó Hivatal vezetőjének közreműködésével készült, néhány kiegészítéssel. Az előterjesztés tartalmazta a rendszerek összehangolásának szükségességét, a BM-ben működő információs rendszerek helyzetét, a közigazgatási és a rendészeti informatika összehangolásának elveit, eszközeit, az informatikai tevékenység szervezeti kereteit. Az előterjesztésben foglaltak alapján született döntéssorozat új alapokra helyezte a BM és az általa irányított szervezetek informatikai tevékenységét.

1991 novemberében megalakult a Választási és Informatikai Főosztály, és decemberben megkezdte működését az Informatikai Fórum. 1992 első félévében felgyorsult a közigazgatás reformjáról szóló 1026/1992. (V. 12.) Korm. határozat végrehajtása. Ennek keretében:

---

[1] HORVÁTH János (1991): *Az információtechnológia a magyar önkormányzati irányításban. Networking '91 Nemzetközi Kerekasztal Konferencia, az információtechnológia és infrastruktúra fejlesztéséről az önkormányzatoknál.* Budapest, BM. 16–21.

[2] *Előterjesztés az államtitkári értekezlet részére a Belügyminisztérium információrendszereinek összehangolt fejlesztéséről* (1991. május 21.). Budapest, Magyar Nemzeti Levéltár.

- elkészült a közigazgatási információs rendszerek helyzetfelmérése, működésük elemzése;
- megvalósult a meglévő párhuzamosságok feltárása;
- kialakultak a rendszerek összehangolásának jogi, gazdasági és módszertani feltételei, a kormányzati és más közigazgatási információs rendszerek közötti intézményes kapcsolatok követelményei.

1993-ban a Belügyminisztériumban és szerveinél megkezdődött az informatikai alkalmazások stratégiai tervezése, az ITB-ajánlásokban foglaltak megvalósítása (tervezés, projektirányítás, strukturált rendszerelemzési és tervezési módszertan, informatikai biztonság és az adatvédelem, szöveg- és adatbázis-kezelő szoftverek egységesítése stb.). A főosztály szakmai koordinátorként közreműködött a BM és szerveinél folyó informatikai fejlesztésekben, az informatikai eszközök tenderkiírásaiban, a tenderek elbírálásában. Kidolgozta a központi, a területi közigazgatási szervek és az önkormányzatok informatikai kapcsolatának rendezőelveit, az informatikai fejlesztésekben alkalmazandó kódok, szabványok, ajánlások alkalmazásának követelményeit. A főosztály közreműködött a Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálatok (TÁKISZ) létrehozásában. Az informatikai kultúra javítására könyv formában kiadványsorozat indult *Informatika–Jog–Közigazgatás* címmel.

17.5. Az első átfogó közigazgatási korszerűsítési program

(Dudás Ferenc)

1992-ben a kormány közigazgatási korszerűsítési programba foglalta az addig felgyülemlett legfontosabb reformteendőket és racionalizációs feladatokat. (A korszerűsítési program elnevezését több esetben reformprogram elnevezésre szűkítették le.) Évtizedek távlatából visszatekintve, erről az első átfogó korszerűsítési programról megállapítható, hogy a program korrigálni kívánta a demokrácia és a jogállamiság szükséges mértékét helyenként eltúlzó megoldásokat. Ugyanakkor a szervezeti és működési kérdéseknél növelendőnek tartotta a hatékonyságot (az eredményességet és az erőforrások gazdaságosabb kihasználását).

Összesítettük a két év gyakorlati tapasztalatai alapján szükséges fejlesztési igényeket, ezeket a reformjellegű, illetve racionalizáló típusú fejlesztési igényeket foglalták bele a közigazgatás korszerűsítéséről szóló kormányhatározatba és annak mellékleteibe. Először a kormány az 1992. április 16-i ülésén elfogadta a korszerűsítés feladattervét, amelyben kijelölte a miniszterek, valamint a program koordinálásáért felelős belügyminiszter és Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkárának főbb teendőit. Az év végén pedig a kormány határozatában jóváhagyta a részletes kormányprogramot. A határozatban foglalt irányelvek és ajánlások alapján a miniszteréknek kellett elkészíteniük a saját szervezetükre vonatkozó speciális programokat.[3] Ezt az átfogó programot 1992. december 3. és 5. között Budapesten,

[3] VEREBÉLYI Imre (1992): A magyar közigazgatás modernizációja. *Magyar Közigazgatás,* 42. évf. 11. sz. 641–652.

nemzetközi tanácskozás keretében is megvitatták, majd nemzetközi szinten propagálták. Sajnos hasonlóan más Magyary Zoltán racionalizálási programjához, ez a program – tartalmi megalapozottsága ellenére – jórészt csak program maradt. 1993–1994 tavasza között csak néhány részét hajtották végre, a teljesebb körű végrehajtás, valamint a program új igényekkel való kiegészítése az 1994-ben hivatalba lépő Horn-kormányra maradt.

Irodalomjegyzék

Tudományos-szakmai kiadványok

A Magyar Népköztársaság alkotmányának szabályozási koncepciója. (1991) In Kilényi Géza szerk.: *Egy alkotmányelőkészítés dokumentumai. (Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására, 1988–1990.).* Budapest, Államtudományi Kutatóközpont. 103–193.

Ábrahám Kálmán (1981): *A települések fejlődésének hazai problémái.* Budapest, MTA Kerekasztal Konferencia, 1981. 11. 30.

Agg Zoltán – Oláh Miklós (1993): Polgármesterek véleménye az önkormányzati törvényről. *Magyar Közigazgatás,* 43. évf. 5. sz. 306–314.

Ambrus Ágnes (1997): Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa Budapesti Képviseletének oltalma alá tartozó menekültek helyzete a magyar idegenrendészeti jogszabályok és gyakorlat tükrében. *Acta Humana: Emberi Jogi Közlemények,* 8. évf. 27. sz. 27–38.

Ara-Kovács Attila – Dávid György – Joó Rudolf – Kőszegi László – Nagy József – Tóth Károly Antal – Vásárhelyi Judit (1988): *Jelentés a romániai magyar kisebbség helyzetéről.* Budapest, Medvetánc.

Ara-Kovács Attila – Donáth László – Könczöl Csaba – Lengyel Gabriella – Radnóti Sándor – Szent-Iványi István – Szilágyi Sándor – Tamás Gáspár Miklós – Törzsök Erika (1988): A menekültek ügye. A Menedék Bizottság 1988. január 29-én kelt, a menekültprobléma rendezéséről szóló első felhívása. *Beszélő,* 1. sz. Elérhető: http://beszelo.c3.hu/cikkek/a-menekultek-ugye (A letöltés dátuma: 2019. 04. 05.)

Bacskó János (1994): *A rendőrségi törvény készítésének egyes kérdéseiről.* (Kézirat) Budapest.

Baitz Andor (1988): A főváros és tanácsai. In Verebélyi Imre szerk: *A tanácsrendszer önkormányzati típusú reformja. II. kötet.* Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet. 247–268.

Balázs István – Kökényesi József szerk. (1992): *Közigazgatási füzetek,* 2., 3., 6., 7. sz.[1] Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.

Balázs István (1992): A nagyváros és az agglomerációs közigazgatás a nemzetközi gyakorlatban. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.

Balázs István szerk. (1993): *Az OECD tagországok közigazgatása.* Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.

Balázs István – Barabás Zoltán (1993): A főváros közigazgatásának továbbfejlesztéséről. *Magyar Közigazgatás,* 43. évf. 11. sz. 697–699.

Balázs István – Fürcht Pál – Kara Pál – Szabó Lajos (1993): A helyi önkormányzati törvény továbbfejlesztése. (Munkaközi szakmai anyag) *Magyar Közigazgatás,* 43. évf. 11. sz. 641–652.

Bálint Tibor (1991): *Az önkormányzatok tulajdona.* Budapest, Agrocent.

[1] A szerkesztők tanulmányain túlmenően lásd különösen: Horváth M. Tamás, Péteri Gábor, Szente Zoltán, Szabó Gábor és Wiener György tanulmányait.

BALLA József (2017): A határforgalom-ellenőrzés tartalmi változásai 1990-ig. *Hadtudományi Szemle,* 10. évf. 2. sz. 295–316.

BALLA *József* – KUI *László (2017): A határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár és határőrizetre gyakorolt hatásai. Hadtudományi Szemle,* 10. évf. 1. sz. 223–225.

BALLA Zoltán (2016): *Monográfia a rendészetről.* Budapest, Rejtjel.

BALOGH Zsolt – CSIBA Tibor – GAJDUSCHEK György (1990): *Választási kézikönyv.* Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet.

BALOGH Gyula – NAGY János (1994) *Pincebeomlásokkal veszélyeztetett települések.* Szombathely, GEOTESZT.

BÉKEFY Lajos (2009): NDK-menekültek lelkésze voltam. *Polgári Szemle,* 5. évf. 5. sz. Elérhető: https://polgariszemle.hu/archivum/49-2009-oktober-5-evfolyam-5-szám/351-ndk-menekultek-lelkesze-voltam (A letöltés dátuma: 2019. 04. 05.)

BENOIT, Peter (1988): Allocation of powers to the local and regional levels of government in the member states of the Council of Europe. Local and Regional Authorities in Europe. In *Council of Europe Study Series,* 42. Strasbourg, Council of Europe.

BERTA Krisztina – MÉSZÁROS József (1993): Szabálysértési jog átfogó felülvizsgálatáról. *Magyar Közigazgatás,* 43. évf. 5. sz. 278–282.

BIHARI Mihály (1990): *Demokratikus út a szabadsághoz. Tanulmányok.* Budapest, Gondolat.

BIHARI Mihály szerk. (1992): *A többpártrendszerek kialakulása Kelet-Közép-Európában 1989–1992.* Budapest, Kossuth.

BIHARI Mihály – KÓSA Ferenc – POZSGAY Imre (2014): *Mi történt velünk? Magyarországi sorskérdések 1987–2014.* Budapest, Éghajlat.

BÓLYAI János (1990): Az önkormányzat-kutatás elsődleges tapasztalatai. *Belügyi Szemle,* 28. évf. 5. sz. 13–17

BOSÁNSZKY Lajos (1988): Önkormányzat és tulajdon. *Állam és Igazgatás,* 38. évf. 10. sz. 933–942.

BOTOS János (1995): *Fejezetek a Belügyminisztérium történetéből. A monarchia széthullása a második világháború végén.* Budapest, BM.

CSIZMADIA Ervin (1995): *A magyar demokratikus ellenzék 1969–1989.* Budapest, T-Twins.

DAVEY, Kenneth (2000): A magyar reformok európai szemszögből. *Magyar Közigazgatás,* 50. évf. 9. sz. 517–520.

DEMSZKY Gábor (1993): Nagyvárosok közigazgatása. Budapesti zárónyilatkozat. *Magyar Közigazgatás,* 43. évf. 8. sz. 488–492.

DÉVAVÁRI Zoltán – KAJDI József (2018): *A kormányzás fókuszában. Iratok a magyar állam és a központi igazgatás, a Miniszterelnöki Hivatal történetéhez 1990–1993.* Budapest, Veritas Történetkutató Intézet.

DEZSŐ Márta (1984): *Választási rendszer és alkotmányos hatalomgyakorlás.* (Kandidátusi értekezés) Budapest, MTA.

DEZSŐ Márta (1989): Választási rendszerek Nyugat-Európában. *Jogtudományi Közlöny,* 44. évf. 7. sz. 358–363.

DEZSŐ Márta (1993): A területi önkormányzatok jogállása és választási rendszere. *Magyar Közigazgatás,* 43. évf. 12. sz. 735–744.

DEZSŐ Márta – BRAGYOVA András (1990): *A választási rendszerek általános vonásai és a jelölések a nyugat-európai országokban.* Budapest, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája.

DICZIG István (1989): A Belügyminisztérium a politikai intézményrendszer korszerűsítésének tükrében. *Belügyi Szemle,* 27. évf. 5. sz. 18–27.

DUDÁS Ferenc (1988): *Gondolatok a lakossági ügyintézés szolgáltató jellegének lehetőségeiről. A lakossági ügyintézés szervezése.* Budapest, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája.

DUDÁS Ferenc (1990): Dereguláció a közigazgatásban. (Az eddigi munka gyorsmérlege.) *Magyar Közigazgatás,* 40. évf. 5. sz. 464–467.

DUDÁS Ferenc (1992): Gondolatok a szolgáltató közigazgatásról. *Magyar Közigazgatás,* 42. évf. 2. sz. 103–107.

EINWACHTER János (1993): Menekültek a táborban. In SÍK Endre – TÓTH Judit szerk.: *Jönnek? Mennek? Maradnak?* Budapest, MTA Politikatudományok Intézete Nemzetközi Migráció Kutatócsoport Évkönyve. 139.

EINWACHTER János (1996): Menekültek, menedékesek Bicskén és Nagyatádon. In MAGYARITS András szerk.: *Menekültek és menedékesek Magyarországon.* Székesfehérvár, Ma. 41.

ENYEDI György – PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (1994): A kormány és az önkormányzatok. In GOMBÁR Csaba – HANKISS Elemér – VÁRNAI Györgyi szerk.: *A kormány a mérlegen.* Budapest, Korridor. 231–246.

FELKAI László (1990): Az önkormányzatok és a rendőrség hazai kapcsolatáról. *Belügyi Szemle,* 28. évf. 5. sz. 18–22.

FÉNYI Tibor (1989): A romániai menekültek visszaadásáról. Részletek a Menedék Bizottság dokumentációjából. *Beszélő Szamizdat,* 26. sz. Elérhető: http://beszelo.c3.hu/cikkek/a-romaniai-menekultek-visszaadasarol (A letöltés dátuma: 2019. 04. 05.)

FINSZTER Géza (1990): A magyar rendőrség válsága. *Belügyi Szemle,* 28. évf. 6. sz. 3–13.

FINSZTER Géza (1993): A rendőrség és a közbiztonság – kelet-európai tapasztalatok. In VÍGH József – KATONA Géza szerk.: *Társadalmi változások, bűnözés, rendőrség.* Budapest, BM.

FINSZTER Géza – PAJCSICS József – KACSIK József – ZALAI Béla (1989): *A törvényesség érvényesülése az állambiztonsági szervek tevékenységében.* (Kézirat) Budapest, BM.

FONYÓ Gyula (1988): *A tanácsi szervezet szabályozása az Alkotmányban.* Budapest, Országos Műszaki Információs Központ és Könyvtár.

FORRÓ János (2001): *Fejezetek a Belügyminisztérium történetéből 1956–1989. (A rendőrminisztérium).* Budapest, BM.

FRANCSICS Ottó – HEGEDŰS György (1990): *A Hevesi Rendőrkapitányság önkormányzati rendőrségi modellje.* (Kézirat) Heves.

FÜRCHT Pál (1994): Körjegyzőségi modell. *Magyar Közigazgatás,* 44. évf. 4. sz. 193–202.

FÜRCHT Pál – SZABÓ Lajos – VIRÁG Rudolf (1992): *Az önkormányzati törvény a gyakorlatban.* Budapest, Hungavia Kft.

GERLE János (1994): Beszélgetés Loydl Tamással a község- és városfejlesztésről. A Gerébi találkozó anyagából. *Országépítő,* 1. sz. 2–6.

GOMBÁR Csaba – HANKISS Elemér – LENGYEL László – VÁRNAI Györgyi szerk. (1994): *Kormány a mérlegen 1990–1994.* Budapest, Korridor.

GOMBÁR Csaba – HANKISS Elemér – LENGYEL László – VÁRNAI Györgyi szerk. (1995): *Kormány a mérlegen 1994–1995.* Budapest, Korridor.

GOMBOR István (2016): *Elmaradt rendszerváltás, avagy az önkormányzati tűzoltóság hamvába szülétése 1990–1995.* Budapest, Flórián Press.

GÖRÖG János (1989): A menekültek helyzetéről szóló 1951. évi genfi konvencióhoz és annak 1967. évi kiegészítő jegyzőkönyvéhez csatlakozás kérdése. In TIMORÁNSZKY Péter szerk.: *A nemzeti kisebbségek és a menekültek jogai. I. kötet.* Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája.

GULYÁS Gyula – JENEI György (2002): Összehasonlító közpolitika. Budapest, Aula.

GYÖRGY István (2009): Volt egyszer egy koncepció I. *Új Magyar Közigazgatás,* 2. évf. 3. sz. 13–17.
GYÖRGY István (2018): Személyzetpolitikai kihívások 1945-tőlnapjainkig. In HAZAFI Zoltán – SZAKÁCS György szerk.: *Kormányzati személyzeti politika.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
GYÖRGY István: Egységesség és differenciáltság a kormányzati szolgálati, közszolgálati és állami szolgálati jogviszonyban. In Kiss Gyula szerk.: *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása.* (Megjelenés alatt).
HAZAFI Zoltán (2009a): Volt egyszer egy koncepció II. *Új Magyar Közigazgatás,* 2. évf. 3. sz. 18–23.
HAZAFI Zoltán (2009b): *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda).* (PhD-értekezés) Pécs, PTE ÁJK.
HESSE, Joachim Jens (1993): *Administrative Transformation in Central and Eastern Europe.* Oxford, Blackwell.
HORVÁTH Balázs (1990): A civil Belügyminisztérium a jövő rendőrségéért. *Belügyi Szemle,* 28. évf. 10. sz. 3–9.
HORVÁTH István (1989): A belügyminisztérium helyéről, szerepéről. *Belügyi Szemle,* 27. évf. 4. sz. 3–4.
HORVÁTH János (1991): *Az információtechnológia a magyar önkormányzati irányításban. Networking'91. Nemzetközi Kerekasztal Konferencia, az információtechnológia és infrastruktúra fejlesztéséről az önkormányzatoknál.* Budapest, BM Kiadó.
HORVÁTH Lajos (1996.): *Egy kiállítás képei. In Menekültek Magyarországon II.* Budapest, Menekültügyi és Migrációs Hivatal.
HORVÁTH Lajos (1997): A Nagyatádi Ideiglenes Szálláshely 1991–1996. In *Menekültek Magyarországon III. Történeti áttekintés.* Budapest, Menekültügyi és Migrációs Hivatal.
HORVÁTH Zoltán (1989): A letelepedni szándékozó külföldi állampolgárokkal összefüggő biztonsági és rendészeti kérdések. In TIMORÁNSZKY Péter szerk.: *A nemzeti kisebbségek és a menekültek jogai. I. kötet.* Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája. 233–242.
Interjú Boross Péterrel. *Belügyi Szemle,* 46. évf. 1. sz. 18–23.
Interjú Horváth Balázzsal (1990). *Határőr,* 21. sz. 4–5.
Interjú Szikinger Istvánnal, a Belügyminisztérium Rendőrségi és Határrendészeti Főosztályának vezetőjével (1990). *Határőr,* 40. sz. 4–5.
IVANCSICS Imre (1991): Néhány gondolat a helyi önkormányzati rendszer kiépítésének folyamatáról. *Magyar Közigazgatás,* 41. évf. 8. sz. 756–760.
JESZENSZKY Géza: *Megalkuvó volt-e Antall József?* Elérhető: www.itt-ott.org/hu/dialgus/jeszenszky-geza-megalkuv-volt-e-antall-jzsef (A letöltés időpontja: 2019. 04. 22.)
JOBST Ágnes (2010): Az állambiztonság és a keletnémet menekültügy. Dokumentumok a genfi menekültügyi egyezményhez való magyar csatlakozásról. *Betekintő: az* Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárának internetes folyóirata), 3. sz. Elérhető: www.betekinto.hu/2010_3_jobst (A letöltés dátuma: 2019. 04. 05.)
JOBST Ágnes (2015): A vasfüggöny utolsó áldozatai. *Betekintő: az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárának forrásközlő folyóirata,* 4. sz. 7.
JOBST Ágnes (2015): „Melyik a párt politikája?" Magyarország csatlakozása a Genfi Menekültügyi Egyezményhez – és a keletnémet menekültügy. *Kommentár: közéleti és kulturális folyóirat,* 5. sz. 67–79.
JÓSZAI Attila – LÁSZLÓ László – TÓZSA István (2018): *Településtervezés és településfejlesztés.* Budapest, Dialóg Campus.

JUNGBERT Béla (1996): Menekültek fotókon: papíron és élőben. In *Menekültek Magyarországon II.* Budapest, Menekültügyi és Migrációs Hivatal.
KAJDI József – MARINOVICH Endre – MÜLLER György (1994): *Az Antall- és Boross-kormány tisztségviselői almanachja 1990. május 23. – 1994. május 8.* Budapest, Közlöny- és Lapkiadó Kft.
KAKUK Lajosné – KUSZTOSNÉ NYITRAI Edit (1992): Önkormányzati ingatlanvagyon kataszter. Budapest, BM Kiadó.
KALTENBACH Jenő (1991): *Az önkormányzati felügyelet.* Szeged, Universum.
KÁNTOR Zoltán (2003): Románia a homogén nemzetfelfogástól az „európai nemzet" felé? In KISS J. László szerk.: *Nemzeti identitás és külpolitika Közép- és Kelet-Európában.* Budapest, Teleki László Alapítvány. 257–296.
KARA Pál (1993): Tűzvédelem és polgári védelem központi irányításának korszerűsítése. *Magyar Közigazgatás,* 43. évf. 7. sz. 385–390.
KARA Pál – KUSZTOSNÉ NYITRAI Edit – VARGA Sándor (1992): *A helyi önkormányzatok gazdasági alapjai.* Budapest, Agrocent.
KARA Pál – VIRÁG Rudolf (1992): A köztársasági megbízott működésének tapasztalatai. *Magyar Közigazgatás,* 42. évf. 3. sz. 129–138.
KASZÁS, Veronika (2008): Diplomatic way to the 1951 Geneva Convention. *Regio,* Vol. 11. 89–90.
KASZÁS Veronika (2014): A magyarországi „alternatív szervezetek" fellépése az erdélyi menekültek ügyében 1988–1989-ban. *Múltunk,* 1. sz. 221–266.
KÉKESI László (1989): A tanácsi önkormányzat gazdasági megalapozása. *Állam és Igazgatás,* 39. évf. 10. sz. 932–938.
KENEDI János (1996): *Kis állambiztonsági olvasókönyv.* Budapest, Magvető.
KERTÉSZ, Imre – SZIKINGER, István (2000): Changing Patterns of Culture and its Organization of the Police in a Society of Transition – Case Study: Hungary. In *Police Powers and Accountability in a Democratic Society.* Strasbourg, Council of Europe Publishing.
KERTÉSZ Imre (1990): Rendőrség, rendőrállam, jogállam. 3. rész. *Belügyi Szemle,* 28. évf. 3. sz. 3–8.
KILÉNYI Géza szerk. (1989): *Alkotmányjogi füzetek 1–8.* Budapest, Építésgazdasági és Szervezési Intézet.
KILÉNYI Géza (1992): Az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok. *Magyar Közigazgatás,* 42. évf. 12. sz. 699–708.
KIRÁLY Tibor (1962): *A védelem és a védő a büntetőügyekben.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
KISS László (1990): *Módszertan a helyi önkormányzatok Szervezeti és Működési Szabályzatának a megalkotásához.* Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.
KISS László szerk. (1991): *Az önkormányzatok együttműködéses (társulásos) kapcsolatainak jelene és fejlesztésének főbb irányai.* Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.
KÓNYA Imre (2016): És az ünnep mindig elmarad? Történetek a rendszerváltástól napjainkig. Pécs, Alexandra.
KORINEK László (1992): A rendőrség modernizációja. *Rendészeti Szemle,* 30. évf. 2. sz. 3–14.
KORINEK László (2006): A rendőrség pártirányítása 1956–1989. *Rendészeti Szemle,* 54. évf. 10. sz. 55–67.
KORINEK László (2015): Rendszerváltás a belügyben. *Belügyi Szemle,* 63. évf. 1. sz. 5–33.
KOTZ László (1988): A tulajdonforgalom. Az elsődleges jogalanyok és a társaság. *Magyar Jog,* 35. évf. 6. sz. 521–530.

KOVÁRIK Erzsébet szerk. (1992): *Segédlet az önkormányzati testületek feladat- és hatáskörijegyzékének összeállításához.* Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.

KÖKÉNYESI József (1988): Az építésügyi igazgatás főbb kérdései a tanácsi reform tükrében. *Állam és Igazgatás,* 38. évf. 12. sz. 1089–1099.

KÖKÉNYESI József (1989): Az önkormányzati tulajdon szabályozási koncepciójához. *Állam és Igazgatás,* 39. évf. 10. sz. 921.

KÖRÖSÉNYI András (1998): A kormányzati rendszer 10 éve (1989–1998). *Változások a hatalom rendszerében.* In *Magyarország politikai évkönyve,* 2. 418–434.

KŐSZEG Ferenc (1993): Be vagyunk biztosítva! Interjú Morvay István címzetes államtitkárral, a Menekültügyi és Migrációs Hivatal elnökével. *Beszélő,* 5. évf. 32. sz. Elérhető: http://beszelo.c3.hu/cikkek/be-vagyunk-biztositva (A letöltés dátuma: 2019. 04. 05.)

KŐSZEGFALVI György – LOYDL Tamás (2001): *Településfejlesztés.* Budapest, ELTE TTK.

KRIZSÁN Mária (1994): *Új városok 1991–1993.* Budapest, BM Kiadó.

KULCSÁR Kálmán (1994): *Két világ között. Rendszerváltás Magyarországon 1988–1990.* Budapest, Akadémiai Kiadó.

KUKORELLI István – TÓTH Károly (2016): *A rendszerváltozás államszervezeti kompromisszumai.* Lakitelek, Antológia.

LACKÓ László – DANYI József (1990): Interjú a településfejlesztésről. *Belügyi Szemle,* 28. évf. 4. sz. 52–56.

LAKATOS Miklós – MÉSZÁROS Árpád (1991): A Magyarországra menekülők főbb adatai. *Statisztikai Szemle,* 69. évf. 2. sz. 103.

LÁSZLÓ László (1983): A településrendezési tervek szerepe az építésügyi igazgatás gyakorlatában. *Településfejlesztés,* 3. évf. 1. sz. 21–23.

LÁSZLÓ László (1985): Szemléleti változás a településrendezési tervezésben. *Építésügyi Szemle,* 28. évf. 6. sz. 161–165.

LÁSZLÓ László (1988): Településrendezési tervek rendszere és tartalmi követelményei. *Településfejlesztés,* 8. évf. 4. sz. 25–32.

LÁSZLÓ László (1989): A településtervezés gyakorlatának alakulása. *Építésügyi Szemle,* 32. évf. 5. sz. 429–434.

LÁSZLÓ László (1991): Gondolatok a települések fejlesztéséről. *Város és vidéke,* 1. sz.

LÁSZLÓ László (1998): Omlásveszélyes partfalak veszélyelhárításának helyzete és feladatai. *Földtani Kutatás,* 35. évf. 1. 13–14.

LÁSZLÓ László (2002): A településfejlesztési tervezés Magyarországon. In KOVARSZKI Andrea szerk.: *Múlt, jelen, jövő – a településügy térben és időben.* Pécs, PTE TTK.

LÁSZLÓ László (2004): Településfejlesztés, -rendezés és -tervezés. In SZIGETI Ernő szerk.: *Az önkormányzati közigazgatás az EU-csatlakozás tükrében.* Budapest, MKI.

LÁSZLÓ László (2007): *Településtervezés helyzete és továbbfejlesztése.* Budapest, MKI–ROP.

LOCATELLI, Rinaldo (2000): A helyi önkormányzatok 10 éve Magyarországon. *Magyar Közigazgatás,* 50. évf. 9. sz. 513–516.

LOYDL Tamás (1983): *A magánerős lakásépítés telekellátási rendszerének korszerűsítését célzó irányelv-tervezet az ÉVM.OT-PM-MÉM részére.* Budapest, s. n.

LOYDL Tamás (1985a): *A hazai város- és községrendezés történeti fejlődésének főbb szervezési jellemzői.* (Tanulmány) Budapest, MTA Kutatásszervezési Intézet.

LOYDL Tamás (1985b): *A területfelhasználás és telekpolitika korszerűsítése. OKKFT/B/4 j. Program.* 1985. március.

LOYDL Tamás (1986): A területfelhasználás, a telekrendezés, a telekgazdálkodás és a településfejlődés összefüggései. *Településtudományi Közlemények,* 34. sz. 63–71.

LOYDL Tamás (2001): Az alapokhoz kell visszanyúlni. *Építésügyi Igazgatás,* 1. sz.

LOYDL Tamás (2002): A településügy időszerű hazai kérdései. In KOVARSZKI Andrea szerk.: *Múlt, jelen, jövő – a településügy térben és időben.* Pécs, PTE TTK.

LOYDL Tamás (2008): A település és térségének kapcsolata a Közép-magyarországi Régió példáján. In *Társadalom- és gazdaságföldrajzi tanulmányok* 3. Budapest, ELTE TTK.

LŐRINCZ Lajos (1991): *Állandóság és változás a közigazgatásban. Magyar Közigazgatás,* 41. évf. 12. sz. 1057–1064.

LŐRINCZ Lajos (1997): A független és semleges közszolgálat lehetősége Magyarországon, eredmények, hiányosságok, perspektívák. *Társadalomkutatás,* 15. köt. 1–2. sz. 45–56.

LUDÁNYI *Dávid (2017): Közszolgálati rendszerek a konvergencia és az empirikus adatok összefüggésében. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás,* 2. sz. 98–118.

LYNN, Jonathan – JAY, Antony (1989): *The complete Yes Prime Minister.* London, BBC Books.

MADARI Edit – PARRAGI Mária (1993): A magyar állampolgárságról szóló új törvény. *Magyar Közigazgatás,* 43. évf. 6. sz. 321–328.

MAGALI, Sabatier (1999): Europol: un embryon de police européenne? *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique,* No. 3.

MARINOVICH Endre (1992): *Félúton 1992. A Nemzeti Megújhodás Programjának első két éve.* Budapest, Miniszterelnöki Sajtóiroda.

MÁRTONFFY Károly (1939): *A magyar közigazgatás megújulása.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.

MINK András (2018): *Rendszerváltás.* Budapest, Osiris.

MISKOLCZY László (1909): *A vidéki rendőrség államosítása.* Budapest, Légrády Testvérek.

MÜLLER György (1991): *Az önkormányzati szakapparátus jogállása.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

MÜLLER György (2008): *Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon.* Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.

MÜLLER Rolf – TAKÁCS Tibor (2010): *Szigorúan titkos '89. A magyar állambiztonsági szervek munkabeszámolói.* Budapest, L'Harmattan.

NAGY Boldizsár (2012): *A magyar menekültjog és menekültügy a rendszerváltástól az Európai Unióba lépésig.* Budapest, Gondolat.

NAGY József (1938): *A község rendészete.* Szombathely, Martineum R.T.

OPLATKA András (2008): *Egy döntés története. Magyar Határnyitás – 1989. szeptember 11. nulla óra.* Wien–Budapest, Paul Zsolnay Verleger – Helikon – Századvég. 173–175.

OPLATKA András (2014): *Németh Miklós. „Mert ez az ország érdeke".* Budapest, Helikon.

PAJCSICS József – FINSZTER Géza (1990): Az állambiztonsági tevékenység alkotmányos szabályozása. *Magyar Jog,* 37. évf. 1. sz. 31–41.

PÁLMÁNY Béla (1994): *Antall József országgyűlési beszédei 1990–1993.* Budapest, Athenaeum Nyomda Rt.

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (1990): *A helyi politika.* Budapest, Akadémiai Kiadó.

PARÁDI József (2001): *A Magyar Köztársaság Belügyminisztériuma a rendszerváltástól az ezredfordulóig.* Budapest, BM Kiadó.

PARÁDI József (2011): A polgári magyar állam rendőrségei 1867–1945. *Rendvédelemtörténeti Füzetek,* 20. évf. 23. sz. 111–124.

PETROVICS Zoltán (2010): Variálnak: az átszervezés egyes kérdéseiről. Humán Saldo, 7. évf. 10. sz. 307–310.

PINTÉR Sándor (1993): A társadalmi változások hatása a rendőrségre. In VIGH *József szerk.*: Társadalmi változások, bűnözés, rendőrség. Budapest, BM.

POKOL Béla (2015): Jurisztokrácia a demokrácia határvonalán. *Jogelméleti Szemle,* 4. sz. 4–19.

RÁKAY Philip (2015.): *Szabadság tér '89 – A rendszerváltoztatás aktái I–II. kötet.* Budapest, Dürer Nyomda.

REMÉNYI Emil – TÖRZSÖK Erika (1988): Romániai menekültek Magyarországon. In ARA-KOVÁCS Attila – DÁVID György – Joó Rudolf – KŐSZEGI László – NAGY József – TÓTH KÁROLY Antal – VÁSÁRHELYI Judit szerk.: *Jelentések a határon túli magyar kisebbségekről.* Budapest, Medvetánc.

RÉVÉSZ Béla (2007): Egy meghiúsult törvényalkotási kezdeményezés 1989-ből. *De iurisprudentia et iure publico,* 1. évf. 1–2. sz. 107–184.

RÉVÉSZ Béla (2011): A politikai átalakulás és a titkosszolgálatok változásainak kapcsolatai az újabb források tükrében. *De iurisprudentia et iure publico,* 5. évf. 4. sz. 52–139.

RÉVÉSZ Béla (2018): *Az Igazságügyi Minisztérium története (1944–1990). 2. kötet: A pártirányítás évtizedei.* Budapest, Magyar Közlöny- és Lapkiadó.

RIBA András László – HÁZI Balázs (2015): *Taxis blokád 1-990-10-25-28. Egy belpolitikai válsághelyzet története – dokumentumok, II. kötet.* Lakitelek, Antológia.

RITECZ György (2002): *Az illegális migráció és az EU-csatlakozás hatása a magyar határőrizetre.* (PhD-értekezés) Budapest, NKE.

RITECZ György (2017): Határőrizet a rendszerváltástól napjainkig. In PÓSÁN László – VESZPRÉMY László – BODA József – ISASZEGI János szerk.: *Őrzők, vigyázzatok a határra! Határvédelem, határőrizet, határvadászok a középkortól napjainkig.* Budapest, Zrínyi.

RUBICSEK Sándor (1995): *A minőségi ugrás lehetséges iránya a közigazgatásban.* Budapest, BM.

SALLAI János (2012): *Egy idejét múlt korszak lenyomata. (A vasfüggöny története).* Budapest, Hanns Seidel Alapítvány.

SCHIEMANN, John W. (2000): A választási törvény megalkotása. In BOZÓKI András szerk.: *A rendszerváltás forgatókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben. 7. kötet. Alkotmányos forradalom – Tanulmányok.* Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó.

SEREG András (2007): *Boross – Hadapródiskolától a miniszterelnöki székig.* Budapest, Magyar Hivatalos Közlönykiadó.

SHLACHTA Krisztina – TÓTH Imre (2016): Az 1989. szeptemberi határnyitás német külügyi és állambiztonsági dokumentumok tükrében. *ArchívNet XX. századi történeti források,* 16. évf. 4. sz.

SÍK Endre (2012): Adalékok a menekültek, a menekülés és a menekültügyi rendszer születésének szociológiai jellemzőihez – Magyarország, 1988–1991. In SÍK Endre szerk.: *A migráció szociológiája 2.* (E-tankönyv) Budapest, ELTE Társadalomtudományi Kar. 212–256.

SÍKLAKY István (1993): Három koncepció a fővárosi önkormányzati reformról. *Magyar Közigazgatás,* 43. évf. 11. sz. 689–696.

SÓLYOM László (2004): A jogállami forradalomtól az EU-csatlakozásig. Az alkotmányfejlődés keretei. In MAJTÉNYI László – MIKLÓSI Zoltán szerk.: *És mi lesz az alkotmánnyal?* Budapest, Eötvös Károly Intézet.

SOLTÉSZ István (2018): Házszabálytörténet (1986–2010). In MÓDOS *Mátyás szerk.: A házszabályon túl – Előadások a parlamenti jog aktuális kérdéseiről.* I. kötet. Budapest, Országgyűlés Hivatala, Törvényhozási Igazgatóság. 133–145.

SOMOGYVÁRI István szerk. (1989): *Alkotmányjogi füzetek. Helyi és szakmai Önkormányzatok.* 7. füzet. Budapest, Igazságügyi Minisztérium.

STENNING, M. Philip (2000): Les pouvoirs et les responsabilités de la police privée. In *Les pouvoirs et responsabilités de la police dans une société démocratique. Rapports présentés au 12 Colloque criminologique (1999).* Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe.

SZABÓ János (1981): *Az épített környezet és a társadalmigazdasági fejlődés kölcsönhatása az urbanizációs folyamatban.* Budapest, MTA Műszaki Tudományok Osztálya, 1981 évi Közgyűlés Tudományos Ülése.

SZABÓ Lajos (1991): Az önkormányzatok működésének első éve. In *Magyarország Politikai Évkönyve 1991.* Budapest, Ökonómiai Alapítvány. 165–178.

SZABÓ Lajos (1993): Megyei önkormányzás, területi igazgatás. *Magyar Közigazgatás,* 43. évf. 11. sz. 683–688.

SZABÓ Lajos (1994a): A helyi önkormányzatok három éve 1993 tükrében. In *Magyarország Politikai Évkönyve 1994.* Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. 168–177.

SZABÓ Lajos (1994b): Az önkormányzati törvény 1994. évi parlamenti módosításának története, a változtatás fő irányai. *Comitatus: Önkormányzati Szemle,* 4. évf. 12. sz. 3–18.

SZALAI Éva – BALÁZS István (1987): *A világ nagyvárosai és agglomerációik igazgatásainak.* Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet.

SZÁSZI Ferenc (1999): A külső vándorlást meghatározó politika, a jogszabályok változásai és ezek hatása Magyarországon (1945–1989). In TÓTH Pál Péter – ILLÉS Sándor szerk.: Migráció. II. kötet. Budapest, KSH Népességtudományi Kutató Intézet. 11–17.

SZEGVÁRI Péter (1989): Elképzelések a fővárosi önkormányzat törvényi szabályozásáról. *Állam és Igazgatás,* 39. évf. 10. sz. 865–883.

SZEGVÁRI Péter (2015): Egy volt fővárosi főjegyző sajátos nézőpontú visszaemlékezései. In ZONGOR Gábor szerk.: *A magyar önkormányzatok 25 éve.* Budapest, TÖOSZ. 347–362.

SZEKÉR Nóra – NAGYMIHÁLY Zoltán (2015): *Taxis blokád 1-990-10-25-28. Egy belpolitikai válsághelyzet története – tanulmányok, interjúk. I. kötet.* Lakitelek, Antológia.

SZENTE Zoltán (1999): *Közigazgatás és politika metszéspontján: a miniszterek és az államtitkárok rekrutációja Magyarországon.* Budapest, Századvég.

SZIGETI Ernő (1988): *Tájékoztató a Miniszteri Értekezlet részére a terület- és településfejlesztés tapasztalatai értékelésével és jövőbeni irányainak kidolgozásával kapcsolatos munkálatokról.* Budapest, Magyar Országos Levéltár Archívum 10-52/22-1989.

SZIKINGER István (1988): Rendőrség és politika. *Belügyi Szemle,* 26. évf. 7. sz. 4–12.

SZIKINGER István (1989): Rendészet és önkormányzat. *Állam és Igazgatás,* 39. évf. 12. sz. 1057–1072.

SZIKINGER István (1991): Rábízhatjuk-e a rendőrséget az önkormányzatokra? *Társadalmi Szemle,* 46. évf. 10. sz. 59–65.

SZILVÁSY György (1994): A Miniszterelnöki Hivatal négy éve. In KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László szerk.: *Magyarország Politikai Évkönyve 1993-ról.* Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány.

SZŐCZI Árpád (2015): *Temesvár – A romániai forradalom kitörésének valódi története.* 25. évfordulós kiadás. Budapest, Petőfi Irodalmi Társaság.

TAKÁCS Imre (1982): A helyi önkormányzati tulajdon. *Jogtudományi Közlöny,* 37. évf. 5. sz. 368–373.

TANÁCS István (1993): Ön kormányzó? Budapest, T-Twins.

TIMORÁNSZKY Péter (1994): A menedékjog alkotmányos alapjai. *Magyar Közigazgatás,* 44. évf. 1. sz. 21–29.

TÓTH Judit (1994): *Menedékjog – kérdőjelekkel.* Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó.
TÓTH Pál Péter (1994): Magyarország új állampolgárai (1988–1992). In SÍK Endre – TÓTH Judit szerk.: *Jönnek? Mennek? Maradnak?* Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Politikai Tudományok Intézete.
TÓTH Pál Péter (1997): *Haza csak egy van? Menekülők, bevándorlók, új állampolgárok Magyarországon (1988–1994).* Budapest, Püski.
TÓTH *Pál Péter (2010): Jugoszláviából Magyarországra.* Elérhető: www.sulinet.hu/oroksegtar/data/kulhoni_magyarsag/2010/srb/feszekhagyo_vajdasagiak/pages/010_jugoszlaviabol_magyarorszagra.htm (A letöltés dátuma: 2019. 04. 05.)
TÓTH Zoltán (1993): Nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselete. *Magyar Közigazgatás,* 43. évf. 8. sz. 458–465.
TRÓCSÁNYI László (1993): Közjogi választások és a rendszerváltozás. *Magyar Közigazgatás,* 43. évf. 7. sz. 391–398.
VÁGI Gábor (1991): *Válogatott tanulmányok a településekről, helyi tanácsokról, helyi önkormányzatokról.* Budapest, Gondolat.
VARGA Zs. András (2015): *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája.* Budapest, Századvég.
VEREBÉLYI Imre (1987): *Tanácsi önkormányzat.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
VEREBÉLYI Imre szerk. (1988.): *A tanácsrendszer önkormányzati típusú reformja. I–II.* Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet.
VEREBÉLYI Imre (1989): A belügyi igazgatás reformja. *Belügyi Szemle,* 27. évf. 5. sz. 3–17.
VEREBÉLYI Imre szerk. (1991a): *A helyi képviselők és polgármesterek kézikönyve.* Budapest, Deák Ferenc Alapítvány.
VEREBÉLYI Imre (1991b): A helyi önkormányzatok alapvonalai. *Magyar Közigazgatás,* 41. évf. 9. sz. 769–781.
VEREBÉLYI Imre (1992): A magyar közigazgatás modernizációja. *Magyar Közigazgatás,* 42. évf. 11. sz. 641–652.
VEREBÉLYI Imre szerk. (1993a): *Az önkormányzati rendszer magyarázata.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
VEREBÉLYI, Imre (1993b): Options for administrative in Hungary. In *Public Administration – Administrative Transformation in Central and Eastern Europe.* Oxford, Basil Blackwell Ltd.
VILÁGOSI Gábor (1997): A régióból elsőként. In *Menekültek Magyarországon III.* Budapest, Menekültügyi és Migrációs Hivatal.
VIRÁG Rudolf (1994): A dekoncentrált szervek szabályozásának jellemzői. *Magyar Közigazgatás,* 44. évf. 1. sz. 12–20.
ZONGOR Gábor (2015): *A magyar önkormányzatok 25 éve.* Budapest, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége.
ZUBRICZKY József – ZUBRICZKY Sándor (1942): *A városrendezésről és az építésügyről szóló 1937. VI.t.-c. és a kapcsolatos rendeletek.* Budapest, Kókai.
ZSUFFA István szerk. (1993): *Közszolgálati* ézikönyv. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Egyéb források

A Belügyminisztérium szervezete, feladatai és működése (1993). Budapest, BM Kiadó.
A helyi önkormányzati törvény továbbfejlesztése. Munkaközi szakmai anyag. (1993). *Magyar Közigazgatás,* 43. évf. 11. sz. 641–652.
A helyi önkormányzatok négy éve 1990–1994 (1994). Budapest, BM Kiadó.
A jogalkotásról és a jogszabály-előkészítésről szóló törvény elvei. MSZMP Politikai Bizottság, 1987. május 19. (MNL OL M-KS 288. f. 5/997. ő. e.).
A minisztériumi főosztályok éves beszámolói, a közigazgatási értekezletek és miniszteri értekezletek jegyzőkönyvei, beszámolók a BM éves igazgatási tevékenységéről (1991–1994). Budapest, Belügyminisztérium, Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztésért Alapítvány, Irattár.
A Nemzeti Megújhodás Programja. A köztársaság első három éve. 1990. szeptember. Budapest, Miniszterelnöki Tanácsadó Testület – Pallas Nyomda.
Allocation of powers to the local and regional levels of government in the member states of the Council of Europe, Study Series Local and Regional Authorities in Europe. 1988. No. 42., Strasbourg, Council of Europe.
Az önkormányzatok 25 éve. Visszaemlékezések, adatok és tények a magyar önkormányzatiság történetéből (2015). Budapest, Települési Önkormányzatok Szövetsége.
Conference on the European Charter of Local Self-Government (Barcelona, 23–25 January 1992.), Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe, Studies and texts, 1993. No. 27, Strasbourg, Council of Europe – Council of Europe Press.
Előterjesztés az államtitkári értekezlet részére a Belügyminisztérium információs rendszereinek összehangolt fejlesztéséről (1991. május 21.). Budapest, Magyar Nemzeti Levéltár.
KSH Helységnévkönyv (1966). Budapest, KSH.
KSH Helységnévtára (1999). Budapest, KSH.
Legal Memorandum (2012): *Structure and Governance of the Police in Belgium.* Elérhető: www.scribd.com/document/235146244/Belgium-Police-Structure (A letöltés dátuma: 2018. 10. 22).
Előterjesztés az államtitkári értekezlet részére a Belügyminisztérium információrendszereinek összehangolt fejlesztéséről (1991. május 21.). Budapest, Magyar Nemzeti Levéltár.
Emlékeztető az 1993. január 11-énmegtartott miniszteri értekezletről 1. pont (1993).
OVB beszámolója az Országgyűlésnek a képviselőválasztásról (1990. április 23.). Budapest, Magyar Nemzeti Levéltár.
OECD (2011): Strategic human resources management. In *Government at a Glance 2011.* Paris, OECD Publishing. 90–91.
Önkormányzati Tájékoztató (Belügyminisztérium havonként megjelenő tájékoztatója).
Új városok 1991–1993 között (1994). Budapest, BM.

Mellékletek

Verebélyi Imre

1. Vezető politikusaink, szerzőink és konzulenseink életútja[1]

1.1. Politikai vezetők életútja

Miniszterelnökök

Németh Miklós

1948. január 24-én Monokon született. A rendszerváltozás előtti utolsó kormány miniszterelnöke, az 1989. október 23-án kikiáltott Magyar Köztársaság első kormányfője. A középiskolát Miskolcon végezte. 1971-ben szerzett diplomát a budapesti Marx Károly Közgazdaság-tudományi Egyetemen. Ezt követően ugyanott egyetemi oktató és kutató volt. 1974–1975-ben ösztöndíjjal tanult az amerikai Harvard Egyetemen. 1977-ben az Országos Tervhivatalban, majd 1981-től az MSZMP KB Gazdaságpolitikai Osztályán dolgozott, 1987-ben a pártközpont gazdaságpolitikai titkárává választották. Kádár János leváltása után, 1988-ban bekerült a Politikai Bizottságba (PB), amelynek 1989. október 7-éig, az MSZMP átalakulásáig tagja volt. 1988 októberében – képviselői lemondás folytán – bekerült az egypárti parlamentbe. 1988. november 24-én alakított kormányt, 1989. május elején eltávolított több túlzottan baloldali kormánytagot és reformpolitikusokat állított a helyükre.

Kormányával részt vett a demokratikus többpárti választások előkészítésében, a valódi jogállamiságot és piacgazdaságot kiépítő törvények előkészítésében. (1989-ben az Országgyűlés 58 törvényt fogadott el. Strasbourgban sikeres előkészítő tárgyalásokat folytatott Magyarország jövőbeni felvételéről az Európa Tanácsba. Felszámolta a párt magánhadseregét, a Munkásőrséget. 1990 első negyedében kormánya további fontos törvényeket készített elő, illetve „fogadtatott el" az egypárti Országgyűléssel.) A modern polgári berendezkedés előkészítése idején fékezni próbálta az államszocializmus strukturális hibáiból és a külgazdasági helyzet romlásából adódóan elmélyülő gazdasági válságot.

Az egypárti irányítástól és ellenőrzéstől függetlenedő kormánya a külügyminisztere útján Moszkvában 1990. március 10-én aláírta a Magyarországon állomásozó szovjet katonák 1991. július 30-ig való teljes kivonulásáról szóló egyezményt. 1989. június 16-án részt vehetett a demokratikus ellenzék által Nagy Imre és mártírtársai újratemetésén. 1989. szeptember 11-én kormánya megnyitotta a nyugati határt az itt tartózkodó NDK-állampolgárok számára. Gazdasági programját a párt legnagyobb platformja, a Haza és Haladás Platform elutasította, emiatt kilépett az MSZMP-ből időközben MSZP-vé átalakult párt elnökségéből.

[1] Az életutak, azokon belül a szakmai vonatkozású jellemzők leírása a vonatkozó alma matereken, az internetes forrásokon, az idézett szakkönyveken, a szerzők és konzulensek által megadott adatokon, illetve a szerkesztő saját ismeretén alapul. A miniszterelnökök, miniszterek és államtitkárok kronológiai sorrendben, míg a többi vezető alfabetikus sorrendben szerepelnek.

Az 1990-es választásokon függetlenként indult, és az egykori pártfunkcionáriusok közül – Szűrös Mátyás mellett – egyedül ő volt képes választási körzetében parlamenti mandátumot nyerni. (A függetlenné vált Németh Miklóst nagy többséggel már az első fordulóban képviselővé választották.) 1991 tavaszáig független képviselőként politizált tovább a már demokratikusan megválasztott Országgyűlésben. Ezt követően a londoni központú Európai Fejlesztési Bank alelnöke volt 2000. május 2-áig.

Antall József

1932. április 8-án született Budapesten. Középiskolai tanulmányait a budapesti Piarista Gimnáziumban végezte (1942–1950). Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Bölcsészettudomány, illetve Állam- és Jogtudományi Karának 12 évig volt előbb nappali (1950–1954), majd kiegészítő szakos hallgatója, történelem és magyar nyelv és irodalom szakon középiskolai tanár, levéltárosi, könyvtárosi, muzeológiai diplomát szerzett. A Magyar Országos Levéltárban kezdte szolgálatát (1954–1955), majd a Pedagógiai Tudományos Intézet kutatója lett. A levéltári kutatómunkát és a különböző kutatóintézetekkel megbízásos jogviszonyát gimnáziumi tanárként is megtartotta.

Az Eötvös József Gimnázium tanáraként már 1956 tavaszától részt vett diákjaival a politikai eseményeken, összehívta az első diákparlamentet, ott volt 1956. október 6-án a Batthyány-örökmécsesnél lezajlott tüntetésen, majd az október 23-i tüntetésen, annak valamennyi fontos színhelyén. A forradalom aktív résztvevője, egyik alapító tagja a később emigrációban tevékenykedő kereszténydemokrata ifjúsági szervezetnek (Keresztény Ifjúsági Szövetség). Vezetése alatt került sor a Független Kisgazdapárt országos székházának elfoglalására, a fegyveres csoport (később nemzetőrség) megszervezésére. A forradalom leverése után a szovjet és a magyar hatóságok letartóztatták, szabadlábra helyezését követően folyamatosan kihallgatták és vizsgálatot folytattak ellene. Előbb fegyelmi eljárással áthelyezték a Toldy Ferenc Gimnáziumba, majd 1959-ben politikai magatartása miatt eltiltották a tanítástól. Eltávolítása indoklásának rövid összegzésében megállapították, hogy „politikai magatartása miatt" nem alkalmas pedagógusi pályára. 1960-ban engedélyezték könyvtárosi állásba történő elhelyezését. 1968-ban a „prágai tavasz", majd 1981-ben a lengyelországi rendkívüli állapot kihirdetése idején ismét szigorított megfigyelés alá helyezték. Történészként – folytatva politikai, művelődéstörténeti munkásságát is – 1964-ben orvostörténelmi szakterületen helyezkedett el mint tudományos kutató. Kiemelkedő szerepe volt a Semmelweis Orvostörténeti Múzeum, Könyv- és Levéltár megszervezésében, annak nemzetközi elismertségű intézetté tételében. Tudományos főmunkatársként, igazgatóhelyettesként, főigazgató-helyettesként, 1984-től főigazgatóként huszonöt évet töltött el az intézetben, egészen miniszterelnökké történt megválasztásáig. Tudományos és szakirodalmi munkássága, intézetvezetői tevékenysége mellett a Magyar Orvostörténelmi Társaság főtitkárává, majd elnökévé választották. Az *Orvostörténeti Közlemények* szerkesztője, majd főszerkesztője volt (1968–1990). Szakmai munkásságáért megkapta a Munka Érdemrend arany fokozatát.

A Magyar Demokrata Fórum rendezvényein 1988 elejétől vett részt (1987-ben, az első lakiteleki találkozó idején nem tartózkodott itthon), a második lakiteleki találkozón 1988 szeptemberében lett a szervezetté alakult MDF tagja. Kezdettől fogva célul tűzte ki egy középpárt, illetve pártkoalíció megteremtését. Az FKgP-hez, az 1956-os Petőfi Párthoz

(Nemzeti Parasztpárt), a Kereszténydemokrata Néppárthoz fűződő kapcsolata segítette a koalíció megszervezését. Más pártba nem lépett be, csak az MDF-be. Az MDF első országos gyűlésén – ahol a bevezető politikai előadást tartotta – nem fogadta el az elnökségi tagságot, így a Kerekasztal ülésein, illetve az 1989. június 13. és szeptember 18. közötti tárgyalásokon párttisztség nélkül volt az MDF egyik fődelegátusa. 1988-tól állandó meghívott tagja volt az elnökségnek és a választmányának. Párttisztséget csak akkor vállalt, amikor a tárgyalások sikeres befejezése után sor került az MDF második országos gyűlésére, ahol elnökké választották. 1989 nyarán olyan előzetes megállapodást kötött Az Európai Demokratikus Unió (EDU) vezetőivel, hogy a későbbi három koalíciós pártot együttesen felveszik.

Az 1990. évi országgyűlési választásokon pártja budapesti listáján szerzett mandátumot, 1990. május 2-ától kormányra kerüléséig az MDF képviselőcsoportjának a vezetője lett. 1990. május 3-án Göncz Árpád ideiglenes köztársasági elnöktől – mint a választásokon győztes, legnagyobb parlamenti párt vezetője – kormányalakítási megbízást kapott. Kormányalakítási megbízásait megelőzte az MDF–SZDSZ-megegyezés (1990. április 29.), amely az úgynevezett kétharmados törvények számának jelentős csökkentésével az ország kormányzati stabilitását biztosította. A három párt – MDF, FKgP és KDNP – koalíciós megállapodásán alapuló kormányát és rövidített programját 1990. május 22-én mutatta be az újonnan megválasztott parlamentnek. 1990. május 23-án az Országgyűlés 218 igen, 126 nem szavazattal és 8 tartózkodással megválasztotta a Magyar Köztársaság miniszterelnökévé, és elfogadta a jobbközép kormánya programjának irányelveit. Miniszterelnöksége idejére esik hazánk nemzeti függetlenségének megteremtése (a szovjet csapatok távozása, a Varsói Szerződés politikai és katonai szervezetének megszüntetése, a KGST gazdasági szervezetének felszámolása), a demokratikus politikai intézményrendszer kialakítása és a szociális piacgazdaság kiépítése. Szót emelt a határon túli magyarságért és következetesen képviselte érdekeiket. Miniszterelnöksége ideje alatt lett hazánk az Európa Tanács teljes jogú tagja (1990. november 6.), és ő írta alá társulási megállapodását az Európai Közösséggel (1991. december 16.). Meghatározó szerepe volt abban, hogy a Magyar Köztársaság az 1990-es évek elejére Kelet-Közép-Európa legstabilabb országává vált. Három és félévi történelmi államtípust változtató és polgári korszakot elindító kormányzása közben méltósággal viselt hosszú betegsége után 1993. december 12-én elhunyt.

Boross Péter

1928. augusztus 27-én született a Somogy megyei Nagybajom községben. 1938-ban 10 éves korában kezdődött katonai neveltetése, amikor a kőszegi Hunyadi Mátyás Honvéd Középiskola és Nevelőintézetbe került. Az iskola felvilágosult fegyelme és hazaszeretetre nevelése formálták személyiségét. 1942-ben a pécsi Zrínyi Miklós Honvéd Gyalogsági Hadapródiskolában folytatta tanulmányait. Az iskolát 1944. év végén a közeledő front miatt a németországi Butzbach nevű városkába helyezték át. Innen 1945 januárjában többedmagával hazaszökött, és a mai Szlovákia területén harcoló magyar alakulathoz csatlakozott. Amikor ezt az alakulatot is Németországba irányították, hazatért Magyarországra.

Középiskolai tanulmányait a kaposvári Somsich Pál Gimnáziumban folytatta. 1947-ben tett érettségi vizsgát. Érettségi után beiratkozott a budapesti Pázmány Péter Tudományegyetem

Jog- és Államtudományi Karára, ahol 1951-ben szerzett jogi doktorátust, ezt követően a Fővárosi Tanács VB Pénzügyi Osztályán tisztviselőként dolgozott.

Az 1956-os forradalom idején a forradalmi bizottság és az értelmiségi forradalmi tanács tagja volt. Emiatt 1957 elején elbocsátották állásából. Letartóztatták, majd internálták, és szabadulásától 1959-ig rendőri felügyelet alatt tartották, dolgozott mint segédmunkás, képügynök, csapos. Később vendéglátóipari üzletvezető lett, részt vállalt a magyar vendéglátóipar és idegenforgalom felsőfokú szakemberképzésének megszervezésében. Jórészt ennek köszönhetően 1965-ben a Dél-Pesti Vendéglátó Vállalat igazgatóhelyettesévé, majd 1971-ben igazgatójává nevezték ki. Innen ment nyugdíjba 1989 februárjában.

Létrehozója és elnöke az 1988-tól működő Országépítő Alapítványnak, amely a magyar nemzeti szellem erősítésének és a hagyományok ápolásának szolgálatában áll. Egyik emberi példaképe Kós Károly, akit a magyar sors kiemelkedő vállalójának tart. (Kós Károly 1920 után itthagyta Magyarországot, és visszament az időközben Romániához csatolt Erdélybe, ahol mindennel foglalkozott, ami a magyarság megtartásához és felemeléséhez szükséges.) Ezért határozta el 1983-ban, hogy a kispesti Wekerle-telepen Kós Károlynak szobrot állíttat. Többszöri elutasítás után, ellenzések és támogatások eredményeként 1987-ben a szobrot felavatták, az avatás jelentős demonstrációvá vált a magyar nemzeti megújulás szellemében. Párton kívüli volt. 1992 augusztusától az MDF tagja, 1993 februárjától alelnöke. 1990. május 29-től államtitkári, majd július 23-tól tárca nélküli miniszteri rangban a Magyar Köztársaság Információs Hivatalának, valamint Nemzetbiztonsági Hivatalának felügyeletét látta el. Az Antall-kormány 1990. decemberi átalakításakor belügyminiszterré nevezték ki. Belügyminiszterként egyben a miniszterelnök helyettesítését is ellátta. A súlyos betegségbe eső miniszterelnököt minden vonatkozásban elkötelezetten segítette. A parlament 1993. december 21-én megválasztotta a Magyar Köztársaság miniszterelnökévé. Az 1994. évi májusi parlamenti választásokon a miniszterelnök koalíciós kormánya vereséget szenvedett, Boross Pétert ezen a választáson az MDF budapesti területi listavezetőjeként országgyűlési képviselőnek választották. A következő 1998. évi országgyűlési választásokat követően Orbán Viktor miniszterelnök főtanácsadója lett. 2002 után napjainkig a politikai és a társadalmi közéletben a hazafiság bölcs embereként általános tisztelet veszi körül.

Horn Gyula

1932. július 5-én született Budapesten. Sokat nélkülöző munkáscsaládban nőtt fel. Műszerésztanuló, majd a rövid szakérettségi tanfolyam elvégzése után, 1950-ben érettségi vizsgát tett. Ezt követően szovjet ösztöndíjasként a Don-rosztovi Közgazdasági és Pénzügyi Főiskolára került, ahol 1954-ben diplomázott. Hazatérve a Pénzügyminisztériumban dolgozott. Az 1956-os forradalom idején előbb nemzetőr volt, később felvételét kérte a Kádár-kormány „pufajkás" karhatalmi fegyveres szolgálatába, ahonnan 1957-ben szerelt le.

1959-ben a Pénzügyminisztériumból a Külügyminisztériumba került mint a szovjet referatúra szakértője. Diplomáciai szolgálatban volt a bulgáriai és jugoszláviai magyar nagykövetségen. 1969-től az MSZMP KB külügyi osztályán dolgozott, ahol 1983-ban osztályvezető lett, 1985-ben a minisztérium államtitkárává nevezték ki, 1989 májusától a Németh-kormányban a külügyminiszteri posztot töltötte be. A Németh-kormány külügyminisztereként önálló magyar külpolitikát alakított ki. A miniszterelnök meghatározó szerepe mellett 1989-ben sikeresen közreműködött a keletnémetek előtti magyar határnyitás diplomáciai előkészítésében és lebonyolításában. Külügyminisztersége alatt Magyarország felvette Dél-Koreával, Vatikánnal, Izraellel és a Dél-afrikai Köztársasággal a diplomáciai kapcsolatokat. 1990-ben a Somogy megyei területi listáról lett ellenzéki képviselő az első szabadon választott Országgyűlésben. Az 1994. évi országgyűlési választásokon sikerre vitte a baloldali pártot, a szocialisták egymaguk megszerezték az 50%-os abszolút többséget, a 209 mandátumot. Ennek ellenére koalícióra léptek a csak 70 képviselői helyet szerző Szabad Demokraták Szövetségével. Így koalícióban elérték a 2/3-os többséget.

1954-ben lépett be a Magyar Dolgozók Pártjába, 1957-ben MSZMP-tag, 1985-ben az MSZMP Központi Bizottságának a tagja. Az 1989 októberében létrejövő MSZP egyik alapítója, a párt országos elnökségének tagja.

Horn Gyula nagy munkabírású államférfiként vezérelte a hazai gazdaságiválság-kezelést. „Bozótharcosként" nem ábrándozott, hanem az eléje került akadályok lebontásán fáradozott. Az előtte tornyosuló hazai problémák hatékony megoldása érdekében bárkivel (még bírálóival is) együtt tudott működni. A külpolitikai törekvései között sikerként említhető, hogy kormányzása idején lettünk a NATO tagja, Magyarországot felvették az OECD-be, előrehaladt az EU-tagságunk előfeltételeinek teljesítése. A következő, 1998. évi választásokon az MSZP nem tudott ismét győzni, Horn Gyula ellenzéki képviselőként nem akart közéleti szerepet vállalni. Viszont járta az országot, több száz lakossági fórumon agitált a baloldal mellett, a maga részéről ezzel járult hozzá a szociálliberális újabb koalíció 2002-es választási győzelméhez. 2013. június 19-én hunyt el.

Belügyminiszterek

Horváth István

1935. szeptember 1-jén született Pakson. Jogász, bíró, politikus.

A budapesti jogi egyetem elvégzése után 1958–1959-ben a kecskeméti járásbíróságon dolgozott bíróként. Ezt követően az MSZMP Bács-Kiskun megyei apparátusába került, először politikai munkatárs, később osztályvezető volt, majd 1968–1970-ben a megyei pártbizottság egyik titkára. 1970-ben a KISZ Központi Bizottságának első titkárává választották, e tisztséget három évig töltötte be, és ehhez kapcsolódóan 1971–1975 között országgyűlési képviselő és az Elnöki Tanács tagja volt. 1973-ban visszakerült Bács-Kiskun megyébe, ahol a megyei pártbizottság első titkári tisztségét töltötte be hét éven át.

Horváth István 1980-ban lett először belügyminiszter. 1985-ben az MSZMP KB titkárává választották, ahol az úgynevezett adminisztratív területet, többek között a Belügyminisztériumot is felügyelte két éven át. 1987-ben, Grósz Károly miniszterelnökké választásakor Horváth ismét a kormány tagja lett, ezúttal miniszterelnök-helyettesként, és továbbra is az adminisztratív terület felügyeletét látta el. Még abban az évben jelentős kormányátalakításra került sor, az addigi öt miniszterelnök-helyettes mindegyike miniszteri posztot kapott, így lett Horváth másodízben belügyminiszter. 1989–1990 januárja között – Pozsgay Imréhez kapcsolódva – pozitív szerepet töltött be a rendszerváltoztatás előkészítésében.

Politikai pályafutásának lezárulta az úgynevezett Dunagate-ügyhöz kapcsolódik. 1990. január 5-én nyilvánosságra került, hogy a Belügyminisztérium III/III. Csoportfőnöksége

1989. október 23-a, vagyis az ezt tiltó új alkotmány hatálybalépése után is titkosszolgálati módszerekkel gyűjtött információkat az ellenzéki pártokról és vezetőikről. A heteken át dagadó botrány következtében a miniszter 1990. január 23-i hatállyal mondott le. Politikai pályafutása nem teljesedhetett ki, annak korántsem pozitív befejezését követően Horváth István nyugdíjba vonult. A szakmai közvéleményben azonban nem homályosult el az a pozitív szerep, amelyet 1989 legnehezebb időszakaiban betöltött. Ennek egyik megerősítéseként 2015. április 2-án a Terror Háza igazgató asszonya – többek közt Pozsgay Imre és Kozma Imre atya elismerése mellett – a volt miniszternek a határnyitásban játszott szerepéért átadta az „Emléklap a helytállásért" elismerő dokumentumot.

Horváth Balázs

1942. augusztus 13-án született Budapesten. 1960-ban Balatonfüreden, a Lóczy Lajos Gimnáziumában érettségizett. 1960-ban felvették az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karára. Az egyetem befejezését követően zárógyakorlatosként Pápán az ügyvédi munkaközösségben, majd 1966-tól a veszprémi 2. számú ügyvédi munkaközösségben ügyvédjelöltként, az ügyvédi szakvizsga letételét követően ügyvédként dolgozott. Érdeklődése meghatározta a munkáját, ezért szinte kizárólag gondatlanságból elkövetett bűncselekményekkel, ezen belül is közlekedési ügyekkel foglalkozott. E témakörben publikált a *Belügyi Szemle*ben, illetve a *Magyar Jog* című szaklapban. 1988-ban az Országos Ügyvédi Tanács tagjává választották. A Haza és Haladás, valamint a Reguly Antal Alapítvány kuratóriumának elnöki tisztét töltötte be. 1986 óta az általa alapított Nagyvázsonyi Lovas Klub elnöke, a Magyar Lovas Szövetség Military Szakbizottságának tagja volt.

1988 szeptemberétől az MDF tagja, a veszprémi szervezetet 1988. október 9-én barátaival együtt alakította meg, 1990-ig ennek elnöke. Az 1990. évi első szabad választásokon a veszprémi 6. számú választókörzetben egyéni képviselőnek választják meg. Két évig az MDF Országos Etikai Bizottságában tevékenykedett. A választásokat megelőző politikai egyeztető tárgyalásokon az MDF-et képviselte, valamint a párttörvényt kidolgozó, illetve az MSZP lebontásához szükséges politikai álláspontok koordinálását végző bizottságban tevékenykedett. 1990. május 3-tól az Önkormányzati, Közigazgatási, Belbiztonsági és Rendőrségi Állandó Bizottság alelnöke volt. 1990. május 24-étől 1990. december 21-éig belügyminiszter, ezt követően 1990. december 22-étől 1993. február 22-éig tárca nélküli miniszter. Belügyminiszteri működése során fogadta el a parlament az önkormányzati törvényt és a helyi önkormányzatok és polgármesterek választásáról szóló törvényt. Tárca nélküli miniszterként feladatkörébe tartozott az Országgyűlés és a kormány közötti kapcsolattartás, a határokon túli magyarságért dolgozó kormányszervek munkájának koordinálása, majd az OTSH (Országos Testnevelési és Sporthivatal) felügyelete. Ez időszak alatt fogadta el a parlament az általa beterjesztett országgyűlési határozati javaslatot a sport megújításának koncepciójáról.

1990 decemberétől 1991 decemberéig az MDF ügyvezető alelnöke, az MDF országos választmányának tagja. 1993. március 26-ától ismét az MDF veszprémi szervezete elnöke. 2006. július 2-án hunyt el.

Boross Péter életútját a miniszterelnökök közt ismertettük.

Kónya Imre

1947. május 3-án született Budapesten. Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán 1971-ben szerzett diplomát summa cum laude minősítéssel. A demokratikus választásokig mint ügyvéd dolgozott.

1988-ban lépett be az MDF-be, ezt megelőzően politikai pártnak nem volt tagja. Az 1990-es választások előtt a Független Jogász Fórum megalakítójaként és annak vezetőjeként lett közismert. Szervezte és összehangolta az Ellenzéki Kerekasztal munkáját, amely a Független Jogász Fórum felhívása nyomán 1989. március 22-én jött létre, és a nyolc legfontosabb ellenzéki szervezetet tömörítette az MSZMP-vel szemben a békés átmenetet biztosító tárgyalásokon. Az 1990-es választásokat megelőzően részt vett a Választási Etikai Kódex megalkotásában.

A parlamentális demokrácia, a jogállamiság és a szociális piacgazdaság, az európai integráció és a transzatlanti gondolat elkötelezett híve volt, az MDF-en belül a centrumot képező politikai irányhoz tartozott. Az MDF megyeilista-vezetőjeként szerzett képviselői mandátumot. 1990-től az MDF Országgyűlési Képviselőcsoportjának elnöke. 1993 októberétől az MDF alelnöke, 1993. december 21-étől belügyminiszter, 1994-től országgyűlési képviselő, majd ügyvéd volt.

Kuncze Gábor

1950. november 4-én született Pápán. 1964-től a kecskeméti Piarista Gimnázium tanulója. 1970-ben felvették a Felsőfokú Építőipari Technikumba (1972-től Ybl Miklós Műszaki Főiskola), ahol 1974-ben mélyépítő üzemmérnöki diplomát szerzett. 1980 és 1985 között a Marx Károly Közgazdaságtudományi Egyetem ipari szakán szerzett egyetemi diplomát, majd 1988-ban szakközgazdászi képesítést. 1974-től a Fővárosi Vízművek műszaki előadója, majd a Közép-magyarországi Közmű- és Mélyépítő Vállalat építési művezetője, illetve az Országos Villamos-távvezeték Vállalat beruházási ellenőre volt. Később a Duna Menti Regionális Vízművek építési üzemvezetője. 1983 és 1985 között az Építőipari Gépesítő Vállalat beruházási osztályvezetője, majd ellátási főosztályvezetője. 1985 és 1990 között az Épgépterv gazdasági igazgatóhelyettese volt.

1989-ben a tököli Falufórum alapítója. Az országos politikai életbe 1990-ben kapcsolódott be, amikor az országgyűlési választásokon párton kívüli, de SZDSZ-es jelöltként nyerte el a szigetszentmiklósi egyéni választókerületi mandátumát. Ezt az eredményét a következő négy választáson is megismételte. Az első ciklusban előbb az SZDSZ-frakció közlekedési és hírközlési szóvivője, az Országgyűlés költségvetési, adó- és pénzügyi bizottságának tagja. 1992-ben lépett be a Szabad Demokraták Szövetségébe (SZDSZ), még ugyanabban az évben az országos tanács tagja lett. 1993 és 1994 között a frakció vezetője. 1993-ban országos listavezetővé, a következő évben az SZDSZ ügyvivőjévé választották. 1997-ben elnyerte a párt elnöki tisztét, amelyről az 1998-as országgyűlési választás után lemondott, ellenben újra bekerült a párt ügyvivői testületébe. 2001-ben a párt küldöttgyűlése újra elnökké választotta, posztján 2003-ban és 2005-ben megerősítették. 1998-tól 2000-ig pártja ellenzéki képviselőcsoportjának vezetője. 2002-től ismét a szabad demokraták frakcióvezetője,

a házbizottság tagja. Tagja volt még a gazdasági és a mezőgazdasági bizottságnak, valamint az egészségügyi bizottságnak alelnökként.

Az MSZP és az SZDSZ koalíciókötése után 1994 és 1998 között a Horn-kormány belügyminisztere és Horn Gyula miniszterelnök koalíciós helyettese lett. A két párt 2002-ben és 2006-ban alakított koalíciós kormányaiban már nem vállalt szerepet. 2006. október 19-én bejelentette, hogy nem indul az újraválasztásért, és a következő országgyűlési választást követően visszavonul a politikai életből.

Belügyi államtitkárok, címzetes államtitkárok

Gál Zoltán

1940. december 10-én született Budapesten. 1959-ben érettségizett a budapesti Vörösmarty Mihály Gimnáziumban. Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán kezdte meg egyetemi tanulmányait, ahol 1964-ben szerzett jogi doktorátust. Ezenkívül posztgraduális képzésen vett részt a Zrínyi Miklós Katonai Akadémián 1981-ben.

1964-ben lépett be az MSZMP-be. Diplomájának megszerzése után a közalkalmazottak szakszervezetének politikai munkatársa, később osztályvezetője lett. 1970-ben az MSZMP Politikai Főiskolájának adjunktusává nevezték ki. 1974-től az MSZMP Központi Bizottság Közigazgatási és Adminisztratív Osztályának politikai munkatársaként dolgozott. 1981-ben a Közigazgatási Alosztály vezetője lett.

1987-ben belügyminiszter-helyettessé és a Politikai Főiskola címzetes egyetemi docensévé nevezték ki. 1989-ben belügyminisztériumi államtitkárként dolgozott. 1990. január 23-a és május 23-a között a Dunagate-ügy miatt lemondani kényszerült Horváth István helyett megbízott belügyminiszter volt. 1989-ben a Magyar Szocialista Párt (MSZP) alapító tagja és az országos elnökség tagja volt. Az 1990-es országgyűlési választáson pártja országos listájáról szerzett mandátumot, Pozsgay Imre lemondása és kilépése után a frakció vezetőjévé választották, tisztségét a ciklus végéig viselte. Az 1994-es országgyűlési választáson pártja budapesti területi listájáról szerzett mandátumot, az Országgyűlés elnökévé választották.

1994-től a házbizottság, 1995-től pedig az alkotmány-előkészítő bizottság elnöke volt. 1998-ban pártja Pest megyei területi listájáról került be az Országgyűlésbe, mivel pártja ellenzékbe került, távozott a házelnöki székből. E ciklusban az alkotmány- és igazságügyi bizottság alelnökeként dolgozott. 2000-ben kivált pártja országos elnökségéből. 2002-ben a Pest megyei 7. egyéni választókerületből szerzett mandátumot, a ciklusban a rendészeti bizottság elnökeként dolgozott. 2006-ban egyéni választási sikerét megismételte. A 2010-es országgyűlési választáson azonban már nem indult el.

Morvay István

1938. augusztus 20-án született Budapesten. Mezőgazdasági mérnök, táj- és kertépítész, okleveles városépítési-városgazdasági szakmérnök, urbanisztikai szakértő, magántervező, Budapest Főváros főkertésze. Középiskoláit Budapesten végezte, egyetemi tanulmányait

a budapesti Kertészeti és Szőlészeti Főiskolán folytatta 1956–1961 között. Az 1956-os forradalomban az egyetemi nemzetőrség tagja.

Szakmérnöki képesítését az 1970-es években a Budapesti Műszaki Egyetemen szerezte. Ezután urbanisztikai, településszociológiai tanulmányokat folytatott, településtudományi kutatásokkal, gyakorlati regionális és településszervezéssel, tájrendezéssel foglalkozott. Alapító tagja a Magyar Kert- és Tájépítészek Szövetségének. Tagja a Magyar Urbanisztikai Társaságnak, a Tájépítészek Nemzetközi Szövetségének (IFLA).

1988-tól az FKgP tagjaként vett részt a politikai rendszerváltozáshoz vezető folyamatokban. Az Antall-kormány megalakulását követően 1990. május 30-tól a Belügyminisztérium politikai államtitkára. 1992. februárban kezdeményezője és egyik megalapítója az FKgP történelmi platformjának, amelynek célja a párt alkotmányos működésének visszaállítása. 1992 márciusában a pártvezetés koncepciós indokok alapján a pártból jogellenesen kizárta. 1992. februártól menekült- és migrációs ügyek címzetes államtitkára. 1992 októberében megalapítója a Történelmi Független Kisgazdapártnak, a párt Országos Intéző Bizottságának ügyvezetője. Kezdeményezője és tevékeny szervezője a különböző kisgazdacsoportosulások 1993. év végi egyesítésének, az Egyesült Kisgazdapárt megalakításának, az új párt országos egyesítésének tagja, a párt budapesti szervezetének ügyvezető alelnöke volt. 1994 után nem vett részt a politikai életben, szakmájában dolgozott.

Józsa Fábián

1957. november 20-án született a Bács-Kiskun megyei Hatán. A kecskeméti Bányai Júlia Gimnázium angol tagozatos osztályában 1976-ban érettségizett. A szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán 1983-ban szerzett diplomát (az első két évet levelező szakon végezte el). 1976 szeptemberétől közel egy évig a Dunai Vasmű kazánápolója volt, majd Kecskeméten a Megyei Illetékhivatalnál dolgozott két évig. 1979 őszétől Szegedre költözött, ahol könyvesbolti eladó lett. Az egyetem elvégzését követően a dunaegyházi Haladás Mezőgazdasági Termelőszövetkezetben jogászként dolgozott. 1985-től Kecskeméten telepedett le családjával, a Bács-Kiskun megyei Tanács VB. Szervezési és Jogi Osztályán szervezési előadóként, majd csoportvezetőként dolgozott. 1989-ben csupán négy hónapig – előzetes elképzelésével ellentétben – volt újságíró az akkor indult megyei független politikai hetilapnál a *BácsKapocs*nál. Ezt követően a megyei tanács egészségügyi osztályán szociális titkárként tevékenykedett. A családból, elsősorban apja révén, egy erőteljes nemzeti töltésű, érték- és hagyománytisztelő, némiképp a keresztény elemekkel is átitatott konzervatív gondolkodásmódot örökölt. 1988 novemberében, a kecskeméti városi szervezet megalakulását követően az MDF tagja. 1989 elején a szervezet öttagú elnökségének tagjává választották. Az 1990. évi választásokon Bács-Kiskun megye kecskeméti 2. sz. országgyűlési egyéni választókerületében az MDF színeiben indult és nyert. 1990-ben egyik szervezője volt az elsősorban koalíciós vezetés alatt álló önkormányzatokat tömörítő Magyar Önkormányzatok és Önkormányzati Képviselők Szövetsége létrehozásának. Országgyűlési képviselővé választása óta az MDF-frakció önkormányzati munkacsoportjának munkáját szervezte 1993. februárig. 1993. február 23-ától a Belügyminisztérium politikai államtitkára. 1994-től jegyzői állást töltött be a főváros I. kerületi önkormányzatánál. Később vezető köztisztviselő volt a fővárosi köztársasági megbízotti

hivatalban. Családtagként több évet töltött az Egyesült Államokban, ahol felesége hazánk külképviseletén diplomáciai feladatokat látott el.

Regionális köztársasági megbízottak (címzetes államtitkárok)

Bőgner Miklós

1952. január 4-én született Pécsett. 1970-ben tett képesítő vizsgát a Zrínyi Miklós Közgazdasági Technikumban, majd 1976-ban szerzett diplomát a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán. 1979-ben jogi szakvizsgát tett. A Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemen szervezés és vezetés szakon a szakközgazdász végzettséggel egyenértékű kiegészítő oklevelet szerzett. A Pázmány Péter Egyetem Teológia Karának levelező tagozatán 1993-ban szerzett bizonyítványt. Francia nyelvből nyelvvizsgával rendelkezik. Az egyetem elvégzését követően tíz évig iparvállalatnál dolgozott, három évig mint gyakornok, majd a szakvizsga megszerzésétől jogtanácsosként. 1986-ban pályázat útján nyerte el a Pécsi Janus Pannonius Tudományegyetem Rektori Hivatalának vezetői állását, ahol 1990. decemberig dolgozott. 1991. január 1-jétől köztársasági megbízott volt Baranya, Somogy és Tolna megye működési területtel.

Farkas László

1938. december 20-án született Szegeden. A középiskolát Esztergomban a Római Katolikus Ferences Gimnáziumban végezte el. A József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán 1964-ben szerzett diplomát, majd letette az ügyvédi-jogtanácsosi szakvizsgát is. Az egyetem elvégzését követően vállalati jogászként dolgozott, a szakvizsga letétele után ügyvédi munkát végzett. Elsődlegesen polgári peres ügyekkel foglalkozott. Felkérésre jogi ismeretterjesztő előadásokat tartott, majd meghívott előadóként a József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán vett részt a hallgatók oktatásában. Számos jogtudományi konferencia és fórum részt vevő előadója volt az elmúlt két évtizedben. Szakmai érdeklődése az utóbbi időben – munkájából adódóan – a jog speciális területe, a közigazgatás irányába fordult. Életidentitásából következően is, a középiskolás tanulmányai hatására mély meggyőződésként él benne a keresztény hit. Kereszténydemokrata politikusként választották be szülővárosa, Szeged önkormányzati képviselő-testületébe, amelynek 1990 decemberéig tagja volt. Több karitatív és más jellegű civil szervezet tagjaként tevékenykedik. 1991. január 1-jétől köztársasági megbízott volt Bács-Kiskun, Békés és Csongrád megye működési területtel.

Gyulai Gábor

1951. április 20-án született Abodon. A miskolci Földes Ferenc Gimnáziumban érettségizett 1969-ben. Ugyanebben az évben felvételt nyert a szegedi József Attila Tudományegyetem

Állam- és Jogtudományi Karára. 1974-ben summa cum laude minősítéssel szerzett jogi diplomát. 1977-ben tette le az ügyvédi-jogtanácsosi szakvizsgát. 1974-től 1978-ig a Sátoraljaújhelyi Járási Hivatalnál jogi előadó. 1978-ban családjával Nyíregyházára költözött. 1978 és 1980 között a Szabolcs-Szatmár Megyei Tanács Kereskedelmi Osztályán igazgatási-jogi előadó. 1980-ban az Elnöki Tanács bírává választotta. 1980-tól 1986-ig a Nyíregyházi Munkaügyi Bíróságon megyei bíróként, 1987-től 1990-ig a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróságon megyei bíróként dolgozott. Az 1990. évi helyhatósági választásokon a Kereszténydemokrata Néppárt jelöltjeként a nyíregyházi 8. számú választókerületben önkormányzati képviselővé választották. 1991. január 1-jétől köztársasági megbízott volt Borsod-Abaúj-Zemplén és Heves megye működési területtel.

Hegedűs Tamás

1956. szeptember 30-án született Zalaegerszegen. Pakson érettségizett, 1981-ben Pécsett végezte el a jogtudományi egyetemet. Tanulmányai befejezése után rövid ideig postásként dolgozott, majd a Veszprémi Városi Tanácshoz került (1981), ahol több mint hat évet töltött el különböző ügyintézői és vezetői állásokban (előadó, főelőadó, csoportvezető, osztályvezető), közben 1985-ben a szentgáli községi tanács megbízott vb-titkára. 1987-től 1990-ig a Balaton Bútorgyár osztályvezető jogtanácsosa. 1988-tól tagja a Magyar Demokrata Fórumnak, a veszprémi szervezet alapítói közé tartozik. 1989 tavaszán a szervezet ügyvivője, az 1990. évi országgyűlési választások idején megyei kampányfőnök, majd a városi szervezet és a megyei választmány elnökének választották. Elsősorban az önszerveződő közösségek (munkástanácsok, ipartestületek, gazdakörök) és az önkormányzatiság témájával foglalkozott, részt vett az MDF önkormányzati programjának megalkotásában. 1991. január 1-jétől köztársasági megbízott volt Fejér, Veszprém és Zala megye működési területtel. Ezzel egyidejűleg lemondott politikai funkcióiról.

Horváth József

1945. március 8-án született Győrben. Középiskolai tanulmányait a győri Hild József Építőipari Technikumban végezte, ahol 1963-ban építésztechnikusi oklevelet kapott. Kezdetben műszaki területen dolgozott tervezőirodában, majd három évet töltött járási közigazgatásban. Ebben az időben építész-magántervezői gyakorlatot is folytatott. 1972-ben jogi diplomát szerzett. Az egyetem elvégzése után építőipari vállalatnál, majd beruházási, illetőleg tervező vállalatnál volt jogtanácsos. 1983-tól 1988-ig ügyvédként praktizált jogi területen, és nemzetközi iparjogvédelmi témákkal is foglalkozott. 1988-ban külön jogi irodát hoztak létre vállalkozásszervezésre és vegyes vállalatok alapítására. Ezt a tevékenységet 1991. január 1-jéig folytatta. Tagja volt Győr város képviselő-testületének, valamint a Jogtanácsosok Országos Kamarája elnökségének. 1992-ben megválasztották a Magyarországi Evangélikus Egyház Országos Zsinata tagjává. 1993-ban pedig az Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem elnökségi tagjai közé került. 1991. január 1-jétől köztársasági megbízott volt Győr-Moson-Sopron, Komárom-Esztergom és Vas megye működési területtel.

Skultéty Sándor

1945. október 16-án született Abonyban. Középiskoláit szülőfalujában végezte el kitűnő eredménnyel. Sikertelen jogtudományi egyetemi felvételi után matematika-kémia szakos tanári oklevelet szerzett Szegeden, 1968-ban. A József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar levelező tagozatán 1980-ban szerzett diplomát. Pedagógusként Abonyban a Szelei úti Általános Iskolában, később a Bem József Szakmunkásképző Iskolában tanított. 1972-től 1973-ig az abonyi József Attila Nevelőotthon igazgatóhelyettese volt. Jogászként a Ceglédi Búzakalász Termelőszövetkezetben dolgozott, majd megalapította a 2. sz. Jogtanácsosi Munkaközösséget, amelynek vezetője lett. 1989-től a Munkaközösség ügyvédi irodává alakult át. Ügyvédi tagságát szüneteltette. 1992-től a Magyar Birkózó Szövetség alelnöke volt, és tagja a Jégkorong Szövetség elnökségének is. 1991. január 1-jétől köztársasági megbízott volt Jász-Nagykun-Szolnok, Pest, Nógrád megye működési területtel. 2001. szeptember 26-án elhunyt.

Szentgyörgyvölgyi Péter

1942. január 28-án született Debrecenben. A Debreceni Református Kollégium diákja, 1961-ben érettségizett. Tanulmányait Felsőfokú Kereskedelmi és Vendéglátó Szakiskolában folytatta. Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán 1971-ben szerzett diplomát. Először jogtörténettel, majd kereskedelmi joggal foglalkozott. Disszertációjának címe: *Tisztességtelen verseny a mai bírói gyakorlat tükrében.* Ügyvéd-jogtanácsosi szakvizsgát tett, és külkereskedelmi szakjogász képzettséget szerzett. A szakiskola elvégzése után az Eger Park Szállóban, majd kerületi vendéglátó vállalatoknál dolgozott. 1968-ban áruforgalmi vezető lett. A Magyar Szálloda és Cukrászszövetség fegyelmi és jogi bizottságának elnöke volt. 1975-től a Danubius Szálloda és Gyógyüdülő Vállalat vezető jogtanácsosa lett. Nevéhez fűződik a Margitsziget második világháború miatt megszakadt gyógyhellyé nyilvánítási eljárásának befejezése. 1990-től a Jogtanácsosi Munkaközösség tagja, az iroda átalakulása után ügyvéd. Kamarai tagsága 1991-től szünetel. Számtalan kereskedelmi és vendéglátást érintő tanulmánya, védjegyoltalmi kérdésekkel foglalkozó cikke jelent meg a később évekig általa szerkesztett *Vendéglátás* szaklapban. 1983-tól a Jogi Szakvizsga Bizottság tagja. Világszemléletét az otthoni indíttatás és az egyházi iskola nevelése alapozta, alakította. Az Ökomenikus Szeretetszolgálat Kuratóriumának elnöke, a Református Felsőoktatásért Alapítvány alapítója, a Huszár Hagyományőrző Baráti Társaság ügyvezetője. 1991. január 1-jétől köztársasági megbízott volt Budapest Főváros működési területtel.

Virágh Pál

1939. január 15-én született Földes községben. Érettségi vizsgát a berettyóújfalui Állami Arany János Gimnáziumban tett 1957-ben. A középiskolai tanulmányok befejezése után a szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karára nyert felvételt, 1962-ben summa cum laude minősítéssel avatták jogi doktorrá. Az egyetemen három éven át a polgári jogi diákkör titkára, s a részben társszerzőségben is írt cikkei mind a polgári jog témaköréhez tartoztak. Egyetemi tanulmányai befejezése után ügyészségi fogalmazóként 1962 augusztusában kezdte el pályáját, s a bírói-ügyészi szakvizsga letétele után, 1964 decemberében nevezték ki a Debreceni Városi Járási Ügyészségre ügyésszé. A megyei főügyészségre 1969. augusztus 1-jén helyezték át, 1980. augusztus 1-jéig beosztott ügyészként mindvégig polgári jogi tevékenységet folytatott. Az ügyészi szervezetből a Megyei Tanácshoz távozott, ahol 1980 és 1982 között az Igazgatási Osztály vezetője, 1982. július 1-jétől 1990. december 31-éig pedig a Megyei Tanács vb-titkára volt. A debreceni Kossuth Lajos Tudományegyetemen több éven át az állampolgári és jogi ismeretek tárgyat oktatta. Az igazságügy-miniszter a jogi szakvizsga bizottsági elnökévé nevezte ki, a Miskolci Egyetem az Állami Vizsgáztató Bizottság elnökének kérte fel az 1993–1995. évi időszakra. A Biharért Alapítvány kuratóriumának elnöke, az Alapítvány a Választásokért, a Kárpátalja Alapítvány kuratóriumának tagja, a Nemzeti Alapítvány alapító tagja. A Magyar Jogász Egylet elnökségének, valamint a Közigazgatási Kamara elnöksége tagjaként is tevékenykedett. A Debrecenben létrejött Kárpátok Eurorégió tanácsának tagja, 1994. évben főtitkári teendők ellátására kérte fel a régió tanácsa. 1991. január 1-jétől köztársasági megbízott volt Hajdú-Bihar, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye működési területtel.

1.2. Közigazgatási szakemberek (vezetők és beosztottak)

Közigazgatási felső vezetők

Kara Pál – önkormányzati helyettes államtitkár

1943. április 30-án született Szombathelyen. Az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán 1967-ben szerezte meg jogászdiplomáját, majd 1980-ban sikerrel tette le az egységes jogi szakvizsgát. Az érettségi után két évig segédmunkásként, illetve gépkocsivezetőként dolgozott. Mint tanácsi ösztöndíjas került 1966-ban gyakornokként a Hajdú-Bihar Megyei Tanács VB-Titkárságára, ahol 1970-ig dolgozott. 1970-től 1981. december 31-éig városi és nagyközségi, illetve megyei tanácsoknál töltött be vezető tisztségeket, és látta el a vb-titkári teendőket. 1982. január 1-jétől 1989. február 28-áig az Államigazgatási Szervezési Intézet munkájába kapcsolódott be mint kutatásvezető, majd 1986. november 1-jétől az intézet igazgatóhelyettese lett. 1989. június 1-jétől a Belügyminisztérium Tanácsi Igazgatási Főosztály vezetőjévé nevezték ki. 1990. július 1-jétől a Belügyminisztérium önkormányzati helyettes államtitkára. Az Országgyűlés először 1989. október 20-án, 1994. február 8-án pedig ismételten az Országos Választási Bizottság titkárává választotta. A rendszerváltást követően, 1990-től a közigazgatási, majd önkormányzati helyettes államtitkári munkakört látta el 2004. január 31-ei nyugállományba vonulásáig. Több évtizedes, a közigazgatás szervezésében, irányításában végzett kimagasló teljesítménye széles körben ismert volt, jelentős szerepet játszott a rendszerváltást követően az önkormányzati rendszer kialakításában, a közigazgatási rendszer megújításában. Martonvásár díszpolgára volt. Életének 70. évében, 2013. április 15-én elhunyt.

Komor Attila – költségvetési és műszaki helyettes államtitkár

1949. június 30-án született Hajdúböszörményben. 1964-ben a Magyar Néphadsereg Zenenövendék Iskoláján kezdte el középiskolai tanulmányait. A középiskola elvégzése után az első szolgálati helye a debreceni helyőrségi zenekar, majd 1970-ben mint oktató került vissza a középiskolájába. 1975–1980 között elvégezte a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem pénzügyi szakát, okleveles közgazda. 1972-től a Honvédelmi Minisztérium különböző pénzügyi szolgálatainál teljesített szolgálatot. 1982–1988 között a Pénzügyminisztériumban főrevizor, főmunkatárs, illetve osztályvezetőként dolgozott mint a Honvédelmi Minisztérium hivatásos állományú vezényelt tisztje. 1988-tól 1990. június 5-éig a Magyar Nemzeti Bank Testületi Szervek Főosztályának vezetőjeként teljesített szolgálatot, ez idő alatt részt vett az adóreform és a költségvetési reform megvalósításában. 1990. június 6-ától 1994. március 21-éig a Belügyminisztérium költségvetési és műszaki ügyekben illetékes helyettes államtitkára volt. Ezt követően ezredesi rangban központi pénzügyi szerveknél dolgozott.

Korinek László – rendészeti helyettes államtitkár

1946. május 25-én született Ácson. Az érettségi után egy évet dolgozott az Állami Térképészeti Hivatalnál, majd 1966-ban megkezdte egyetemi tanulmányait a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán. 1971-től ugyanott egyetemi gyakornok, tanársegéd, adjunktus, majd egyetemi docens, egyetemi tanár. 1984-ben az állam- és jogtudomány kandidátusa címet nyerte el, kutatási területe a rejtett bűnözés vizsgálata volt. Később az MTA doktora, majd az MTA tagja lett. Több nemzetközi kutatás résztvevője, illetve vezetője. 1990-től a Magyarországi Kolping Egyesület (korábbi Katolikus Legényegylet) országos világi elnöke volt. 1990. június 15-étől 1993. április 1-jéig előbb a Belügyminisztérium rendészeti helyettes államtitkára, később a Rendészeti Hivatal elnöke volt. 1993. április 1-jétől a *Rendészeti Szemle* főszerkesztője.

Thuma József – közgazdasági helyettes államtitkár

1937. október 31-én született Baján. A Bólyai János Textiltechnikum szövő tagozatán 1956-ban érettségizett, majd a Budapest Műszaki Egyetem Gépészmérnöki Kara nappali tagozatának hallgatója lett. 1961-ben a textiltechnológia szakon jeles eredménnyel gépészmérnöki, 1977-ben a BME Gépészmérnöki Karán gazdasági mérnöki diplomát szerzett. Angol és német nyelvből középfokú nyelvvizsgával rendelkezik. Az egyetem elvégzése után a Goldberger Textilművek I. sz. telepén (Keltex) helyezkedett el, majd a Pamutnyomóipari Vállalat megalakulásától, 1973. július 1-jétől a PNYV Műszaki Főosztályán dolgozott különböző beosztásokban. 1969. szeptember 1-jétől a termelési főosztályt vezette. 1973. február 1-jétől a Könnyűipari Minisztériumba került. 1981. január 1-jétől az Ipari Minisztériumban az Ipargazdasági Főcsoport Iparpolitikai Főosztály vezetését látta el. 1983. szeptember 1-jétől az Országos Tervhivatalnál az Ipari Főcsoport vezetője lett. 1990. július 1-jétől volt a Pénzügyminisztérium helyettes államtitkára. 1993. április 1-jétől a Belügyminisztérium közgazdasági helyettes államtitkára volt.

Verebélyi Imre – közigazgatási államtitkár

1944. július 21-én született Budapesten. 1967-ben summa cum laude minősítéssel végezte el az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karát. Az egyetemen másodéves korától az Államigazgatási Jogi Tanszék demonstrátora és tudományos diákkörének titkára volt. 1966–1977 között az Államigazgatási Jogi Tanszéken oktató, 1978–1989 között az Államigazgatási Szervezési Intézetet irányította, illetve végezte a közigazgatás modernizálását szolgáló gyakorlati szervezéseket és a szakmai-módszertani fejlesztéseket. A közigazgatás gyakorlati továbbfejlesztését szolgáló tevékenységét megalapozták a minisztériumok és a helyi hatóságok viszonyrendszerével, továbbá a helyi önkormányzati rendszer hazai bevezetésének lehetőségével foglalkozó tudományos kutatásai, amelyek alapján 1979-ben elnyerte az állam- és jogtudomány kandidátusa, 1987-ben az MTA doktora tudományos minősítést. Gyakorlati szervező és elméleti munkája mellett előbb címzetes egyetemi tanár, 2004-től pedig egyetemi tanár. 2006–2014 között a győri Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán a doktori iskola alapító vezetője, 2014-től professor emeritus. Az 1990-ben létrehozott *Magyar Közigazgatás* szakmai-tudományos folyóirat alapító főszerkesztője, majd a névváltozással megjelenő *Új Magyar Közigazgatás* szerkesztőbizottságának elnöke, később tiszteletbeli elnöke. 1992–1998 közt az *International Review of Administrative Sciences* nemzetközi folyóirat szerkesztőbizottsági tagja. 1998–2007 között a brüsszeli székhelyű Nemzetközi Közigazgatástudományi Társaság (Intézet) három ciklusra megválasztott alelnöke. 2007–2010 között az OTKA Politikatudományi és Jogtudományi Bizottságának vezetője. Nemzetközi közigazgatási szakértő volt Rio de Janeiróban, Kínában, Oroszországban, Lettországban.

1989–1994 között a Belügyminisztériumban közigazgatási miniszterhelyettes, közigazgatási államtitkár. A Miniszterelnöki Hivatalban 1994–1998 között közigazgatási korszerűsítési kormánybiztos, 1998–2001 között miniszteri biztos és a Magyar Közigazgatási Intézet főigazgatója. 2001–2006 között közigazgatási követ és meghatalmazott miniszter az OECD mellett és az európai közigazgatási térségben. 1990 óta a BM által alapított Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért Alapítvány kuratóriumának elnöke. 2016–2018 között a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Önkormányzati Kutatóintézet Tudományos Tanácsát vezette.

Zsuffa István – közjogi helyettes államtitkár

1943. november 27-én született Budapesten. 1962-ben érettségizett az Eötvös József Gimnáziumban. 1962-től 1963-ig a Pénzjegynyomdában dolgozott segédmunkásként. 1963-ban felvételt nyert az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karára. Másodévtől kezdődően demonstrátorként dolgozott az Államigazgatási Jogi Tanszéken, másfél éven át a tanszék tudományos diákkörének titkára volt. 1967 augusztusától a Pénzügyminisztérium Szervezési és Ügyvitelgépesítési Intézetében dolgozott államvizsgája letételéig gyakornokként, majd azt követően jogi előadói besorolással szervezőként. Államvizsgáit 1967–1968 telén tette le, 1968-ban szerzett summa cum laude minősítéssel jogi diplomát. 1970–1977 között a Tanácsakadémia Tanácsigazgatási Szervezési Intézetében dolgozott. 1978-tól a Minisztertanács Titkárságának államigazgatási tisztviselője

volt. 1986–1990 között a Miniszterelnöki Titkárság főosztályvezetőjeként, főtanácsosként tevékenykedett. Ezt követően 1991 januárjáig az Alkotmánybíróságon volt főtanácsos. 1991–1994 között a Belügyminisztérium helyettes államtitkára, a második kormányzati ciklusban, 1998-ig a minisztérium közigazgatási államtitkári feladatait látta el. Nemzetközi választási szakértő, 2002–2003 közt a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkára volt. 2020-ban elhunyt.

Közigazgatási középvezetők és más köztisztviselők

Bálint Tibor

1948. szeptember 12-én született Karácsondon. Hatvanban érettségizett 1967-ben. Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán szerzett jogi diplomát 1974-ben. 1988-ban jogi szakvizsgát tett. 1988 novemberében került a Belügyminisztérium állományába, úgynevezett mozgó státuszba. Miniszter úr felkérésére elvállalta a Belügyminisztérium titkárságvezetői feladatait. (Maga a státusz tábornoki beosztás volt.) Szokatlan szituáció volt, hogy valamennyi beosztottja rendőrségi állományú volt, köztük nagyon sok főtiszt, akik jó felkészültségű, nagy munkabírású munkatársak voltak.

Az 1990-es parlamenti választások után Horváth Balázs belügyminiszter megszüntette a minisztériumi titkárságot, és létrehozta a közigazgatási államtitkár hivatalát. Ez lényegében ugyanazokat a feladatokat látta el, mint a minisztérium titkársága. Két hónapig ennek volt a vezetője, majd létrehozták a Hatósági Főosztályt, amelynek vezetőjévé nevezték ki. (Főbb szakterületei az állampolgársági és névváltoztatási ügyintézés, a korábbi rendőrségi igazgatásrendészet „civilesíthető" ügykörei: az okmányok, útlevél, személyi igazolvány, a gépjárműforgalmi engedély, a jogosítvány kormányzati igazgatása, a lakás- és helyiséggazdálkodás, az idegenrendészet irányítása, a kisajátítás, a bányakártalanítás, az önkormányzati vagyon átadásával kapcsolatos jogalkotás, a vagyonátadó bizottságok és az önkormányzati vagyon átadásának irányítása, a szabálysértési joganyag, a polgári törvénykönyvből fakadó igazgatási feladatok, az államigazgatási eljárásról szóló törvény, az ügyiratkezelés és a titokvédelem.) A világkiállítás kormánybiztosa, Barsiné Pataky Etelka megállapodott Boross Péter miniszter úrral, hogy a Hatósági Főosztály vezetése mellett operatívan részt vegyen a világkiállítási terület elkészítésében. 1993 szeptemberében lemondott a köztisztviselői státuszról, és ügyvédi praxist kezdett.

Bekényi József

1962. május 6-án született Szerencsen. 1980–1983 között a budapesti Államigazgatási Főiskolán tanult, ahol kitüntetéses oklevéllel igazgatásszervező diplomát kapott. Az Államigazgatási Főiskola befejezése után a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Tanács Oktatási és Továbbképzési Intézetében helyezkedett el főmunkatársként, és a tanácsi dolgozók képzését, továbbképzését szervezte. Feladata volt a rendszer kialakítása, a tanfolyamok tematikájának összeállítása, majd megbízott igazgatóként, igazgatóhelyettesként az intézet irányítása. Munka mellett,

levelező tagozaton végezte tanulmányait a NME Állam- és Jogtudományi Karán, Miskolcon, summa cum laude eredménnyel. 1989. január 1-jétől Szerencsen a Városi Tanács Titkársági Osztályának vezetője. Alapvetően a testületi ülések előkészítésével kapcsolatos teendőkért felelt, valamint az apparátus irányításában segítette a vb-titkár munkáját. Még a Városi Tanács alkalmazottjaként közreműködött a Belügyminisztérium felkérése alapján a közigazgatási jogszabályok deregulációs felülvizsgálatában. E tevékenység kapcsán fogadta el a minisztérium állásajánlatát, és 1989. november 1-jén szakreferensként kezdte meg munkáját. A rendszerváltoztatás időszakában az Önkormányzati Főosztály munkatársaként lehetősége nyílt az önkormányzati rendszer alapvető jogszabályainak (például önkormányzati, hatásköri, fővárosi törvények) kimunkálásában részt venni. Jogi szakvizsgát 1992-ben tett. Ugyanebben az évben megbízást kapott a Közigazgatási Osztály vezetésére, és e beosztás mellett 1997-től 2003-ig a BM Önkormányzati Főosztály főosztályvezető-helyetteseként dolgozott. 2003-tól az Önkormányzati Főosztály vezetője. E beosztást töltötte be a Belügyminisztérium megszűnése után, 2006 és 2008 között az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztériumban, majd 2010-ig az Önkormányzati Minisztériumban is. 2010-től jelenleg is a Belügyminisztérium Önkormányzati Főosztályának főosztályvezetője.

Alapvető feladata az önkormányzatok tevékenységének figyelemmel kísérése, elemzése, ezek alapján a szükséges jogszabályi változások előkészítése, a tervezetek kodifikálása. Másik fontos szakmai feladata az önkormányzatok munkájának segítése. Az egységes jogalkalmazás elősegítése érdekében, ennek keretében – munkatársaival együtt – módszertani anyagokat készít, könyvet ír, szakmai fórumokat működtet, jogalkalmazást segítő szakmai kiadványokban publikál, előadásokat tart. Élethivatásának tekinti a közigazgatást.

Bognár László

1952. december 12-én született Budapesten. A középiskolát Budapesten a Fáy András Ipari Szakközépiskolában végezte. Sorkatonai szolgálatát követően 1974. szeptember 1-jével került a BM Határőrség hivatásos állományába, őrmesteri rendfokozatban, a letenyei határátkelőhelyen. 1979–1982 között kitűnő eredménnyel elvégezte a Rendőrtiszti Főiskolát. Ezt követően rövid ideig a Budapesti Határőrezrednél teljesített szolgálatot fegyelmi ügyek előadójaként. 1984. december 1-jétől a BM Fegyelmi Osztály állományában dolgozott 1990-ig. 1988-ban az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán jogász végzettséget szerzett, 1992-ben jogi szakvizsgát tett. 1990 júniusától a BM Személyzeti és Munkaügyi Főosztály Fegyelmi Osztályának munkatársa, 1991 májusától annak vezetője volt. 2003-tól a főosztályvezető helyetteseként irányította a személyügyhöz tartozó adminisztratív és nyilvántartási területet is. 1996-ban a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemen szakirányú továbbképzésben belügyi gazdasági szakértő képesítést szerzett. 2006 és 2010 között az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Rendészeti Államtitkárságán dolgozott, 2008-tól főosztályvezető-helyettesként a rendészeti humánigazgatási szakterületen. 2010-től a Belügyminisztérium Személyügyi Főosztályán főosztályvezető-helyettesként, majd 2014-től főosztályvezetőként a belügyi ágazat humánigazgatási területét irányította. 2015-ben a köztársasági elnök rendőr dandártábornokká nevezte ki. 2016. június 30-ával nyugállományba vonult.

Bosánszky Lajos

1941-ben született a felvidéki Nagysurányban. Iskolás éveit már Eger környékén élte, apja foglalkozásának okán (kántor) osztályidegen, vagyis az akkori jelölés szerint „X"-es származásúként. Már 1955-ben munkakönyvet váltott, és segédmunkásként az Egri Városgondozási Vállalatnál dolgozott „utcai" munkakörben, így az akkori „uralkodó osztály" tagjai közé kerülve már nem okozott gondot 1956-ban gimnáziumi felvétele. Az Egri Dobó Gimnáziumban tett érettségi után felvételt nyelt az ELTE Állam- és Jogtudományi Karára, ahol 1966-ban szerezett diplomát. Jogászi pályafutását a közigazgatásban kezdte a fővárosi XII. Kerületi Tanácsnál, majd tovább a Fővárosi Tanácshoz, onnan a Pest Megyei Tanács agrárigazgatásához került. Itt csoportvezetőként érte az új gazdasági mechanizmus bevezetése, így segítője lehetett a termelőszövetkezetek felfutásának. Ekkor már tanulmányokat írt az Államigazgatási Szervezési Intézet megbízásából, és társszerzőként részt vett a *Szövetkezetek állami törvényességi felügyelete* című kézikönyv megírásában. Innen a Mezőgazdasági és Élelmezésügyi Minisztériumba került, ahol 1977-től a Szövetkezetpolitikai Osztályt vezette, majd hamarosan másodállásban az Államigazgatási Főiskolán oktatott földjogi és szövetkezeti jogi ismereteket 15 éven át. Itt nyerte el a címzetes főiskolai docensi kinevezést. Másfél évig az Államigazgatási Szervezési Intézetnél dolgozott kutatásvezetői beosztásban. Ezt követően az Országos Tervhivatal munkatársa lett. Az MSZMP KB felkérésére a Gazdaságpolitikai Osztály munkatársaként segítette – Németh Miklós vezetése alatt – a társasági törvény, az értékpapírtörvény, a versenytörvény szakpolitikai előkészítését. Innen átkerült a Minisztertanács Hivatalába, ahol a miniszterelnök közvetlen munkatársaként a Gazdasági Deregulációs Tanács titkára lett.

A közigazgatási pályafutását 1995-ben befejezte. Útja a bankvilágba vezetett, az OTP Bank Rt. ügyvezető igazgatója lett. Egyébként külsősként már 1991 óta a bank igazgatóságának a tagjaként részt vett a privatizációs munkában. Kisebb kanyarokkal (Szerencsejáték Rt., Malév Rt.) 2000-től a Preventív-Security Biztonsági és Tanácsadó Zrt. vezérigazgatója lett nyugdíjba vonulásáig, majd egy betéti társaság alapító tagjaként (ügyvezetőjeként) ugyanennek és más biztonsági cégeknek végzett jogi igazgatási és minőségfejlesztési szakértői tevékenységet 2017 végéig. Itt nagyon jól tudta hasznosítani az USA-ban szerzett vezető terrorválság-menedzseri képzésen szerzett ismereteit, különösen a kockázatelemzések, a biztonsági tervek készítése területén. Az utóbbi években minőségirányítással és kockázatelemzéssel foglalkozott mint ISO 9001 vezető auditor, amely képesítést 2003-ban szerezte meg.

Bukovics István

1948. december 9-én született Kispesten. 1963–1967 között elvégezte a Bánki Donát Gépipari Technikumot, 1973–1975 között tanulmányokat folytatott a Belügyminisztérium Tűzoltó Tisztképző Iskoláján. 1980-ban a Tűzoltómérnök-képző Műszaki Főiskolán (Moszkva) biztonságtechnnikai és tűzoltómérnöki szakon szerzett diplomát. A későbbiekben műszaki tudományok kandidátusa címet szerzett. A Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem katonai műszaki tudományok habilitált doktora. BM Tűz- és Polgári Védelmi Országos Parancsnokság egykori parancsnoka. A Magyar Tudományos Akadémia doktora, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem egyetemi tanára. Aktivitása a felsőfokú felnőttképzés, PhD-képzés, oktatásszervezés, oktatásigazgatás. Érdeklődési területe a logikai kockázat-, sejtautomata- és konfliktuselemzés, a fenntartható közigazgatás, a jó állam paradigmatikus elmélete. Több felsőoktatási intézmény vendégprofesszora, a BM Tudományos Tanács állandó tagja, alapító elnökségi tagja a Magyar Rendészettudományi Társaságnak.

Dudás Ferenc

1955. január 16-án született Szamossályiban. Tanulmányait Budapesten a Tanácsakadémia Szakoktatási Tagozatán, majd a budapesti Államigazgatási Főiskolán végezte. Ezt követően az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán jogi diplomát szerzett. A Budapesti Műszaki Egyetem Gazdaságtudományi Karán minőségmenedzser diplomát szerzett. Számos területen szakmai képesítéssel rendelkezik, többek között tervező, könyvelő, statisztikus, igazgatásszervező. A jogtudományok területén is komoly szakképzettségeket szerzett: európai szakjogász, jogtanácsos.

Egész életútját már a kezdetektől meghatározta a közigazgatás szeretete, és a közszolgálat területén teljesedett ki szakmai életpályája. Tanácsi gyakornok volt Fehérgyarmaton, majd a Községi Közös Tanács vb-titkára Cégénydányádon. Igen jelentős munkát végzett Budapest Főváros XX. kerületében Pesterzsébeten mint a kerületi tanács vb-titkára. Országos hírű közigazgatás-fejlesztési modell kialakítására irányuló kísérletük megalapozója volt a később országosan bevezetett okmányirodai rendszernek. A továbbiakban szakmai felkészültsége és jelentős gyakorlata alapján már főosztályvezető-helyettes, a Közigazgatási Deregulációs Tanács titkára, majd főosztályvezető a Belügyminisztériumban. Jogi ismereteit az Országos Közigazgatási Vizsgabizottság titkáraként, azt követően pedig a testület elnökeként kamatoztatta. Munkája elismeréseként a Miniszterelnöki Hivatalban szakállamtitkári funkciót is betöltött, és a Belügyminisztériumban közigazgatási államtitkár is volt. Az utóbbi években a piaci szférában közkapcsolati főtanácsadóként tevékenykedett. Nyugállományba vonulása kezdetén beiratkozott a bölcsészettudományi karra, ahol irodalmi művészetterápiás tanulmányokat folytatott. Mivel TQM Assessor címmel rendelkezik az Európai Minőségügyi Szervezet Magyar Nemzeti Bizottságában (EOQ MNB), jelenleg is a Közigazgatási Szakbizottság elnöke. Emellett a budapesti Metropolitan Egyetem címzetes főiskolai tanára.

Felkai László

1953. március 11-én született Pakson. 1977-ben a budapesti Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán diplomázott. 1979-ben jogi szakvizsgát tett. 1986-ban elvégezte a Rendőrtiszti Főiskolát.

Az egyetem elvégzése után 1984-ig az ügyészségen dolgozott mint fogalmazó, városi-járási ügyész, majd főügyészségi ügyész. A Szolnok Megyei Ügyészség állományából 1984 decemberében került az akkori ORFK (II. Főcsoportfőnökség) hivatásos állományába. 1986 februárjától a miniszterhelyettesi titkárságon dolgozott különböző beosztásokban, majd 1991-ben az újonnan létrejött ORFK hivatalvezetőjévé nevezték ki. 1997-ben a BM Rendészeti Felügyeletének vezetője lett főosztályvezetői besorolással. 1998. július 15-étől

2002. május 29-éig a BM közigazgatási államtitkára volt. Ezt követően 2005 márciusáig a Budapest Főváros Közigazgatási Hivatalát vezette.

2005-től 2010-ig a Legfőbb Ügyészségen volt ügyész, később osztályvezető ügyész. 2010-től ismét a Belügyminisztérium közigazgatási államtitkára. 2010-ig részt vett a közigazgatási alap-, illetve szakvizsgáztatásban. 2010 májusáig a Magyar Rendészettudományi Társaság alelnöke, a Rendőrtiszti Főiskola folyóiratának szerkesztőbizottsági tagja. 2011-től a Belügyi Tudományos Társaság elnöke, címzetes egyetemi tanár.

Finszter Géza

1945-ben született Kispesten. 1968-ban szerzett jogi diplomát az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának nappali tagozatán. Rövid bírósági gyakornoki munka után 1968-tól 1997-ig szolgált hivatásos rendőrtisztként, először a Belügyminisztérium (III/1.) Vizsgálati Osztályán. 1984-ben bízták meg a *Belügyi Szemle* szerkesztőségének vezetésével. A Bűnügyi Technikai Intézet igazgatójának 1988-ban nevezte ki a belügyminiszter. 1989. év őszétől részt vett az állambiztonsági szolgálatok jogállami reformjának elméleti előkészítésében, 1990. február 28-ától bekapcsolódott az akkor megalakult Nemzetbiztonsági Hivatal munkájába. A rendszerváltást követően, 1990. október 1-jei hatállyal kérésére áthelyezték a Belügyminisztériumba, ahol a rendészeti helyettes államtitkárságon az Ellenőrzési Főosztályt vezette. 1993-tól a Rendőrtiszti Főiskola tudományos főigazgató-helyettese és a főiskolán alapított rendészeti kutatóintézet vezetője. E tisztségeket 1997-ig töltötte be. 1997 és 2010 között kutatóként dolgozott az Országos Kriminológiai Intézetben. Kandidátusi értekezését az állam elleni bűncselekmények kriminológiája tárgyában 1984-ben védte meg. 2007-ben nyerte el a Magyar Tudományos Akadémia doktora címet a rendészettudomány alapjait kutató *Rendészetelmélet* című értekezésével.

A Rendőrtiszti Főiskolán a 70-es évek elejétől tanított óraadó tanárként, majd 1993 és 1997 között főállású oktatóként. A főiskolai tanári címet 1993-ban kapta meg. 1997-ben az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán egyetemi docensi pályázatot nyert, majd ugyanitt 2010-ben került sor egyetemi tanári kinevezésére. A jogi karon jelenleg is tantárgyfelelőse a kriminalisztikai stúdiumnak. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Karának professor emeritusa.

Firicz László

1963. január 26-án született Zircen. Az Eötvös Loránd Tudományegyetem jogi karát 1989-ben végezte el. Az első munkahelye a MAVAD Rt. volt, ahol jogi előadóként dolgozott. A Belügyminisztérium állományába 1989. szeptember 1-jén került, és a közigazgatási miniszterhelyettes titkárságán másodtitkári feladatokat látott el. 1990-től a közigazgatási államtitkár titkárságát vezette. E feladatkört 1994. augusztus 31-éig látta el. Ezt követően a Konzumbank Rt. osztályvezetőjeként tevékenykedett, majd 1995-ben megnyitotta ügyvédi irodáját. 2000 és 2002 között a Miniszterelnöki Hivatal politikai tanácsadója volt, 2006 és 2016 között pedig a Pest Megyei Területi Választási Bizottság elnökhelyettesi pozícióját

is ellátta. 2016 februárjában kinevezték a Honvédelmi Minisztérium védelemgazdaságért felelős helyettes államtitkárává, majd ugyanezen év szeptemberétől a közigazgatási államtitkári tisztséget töltötte be 2018. május végéig. Ezt követően visszatért az ügyvédi pályára.

György István

1954. november 5-én született Budapesten. Középiskolai tanulmányait a József Attila Gimnáziumban végezte, majd felvételt nyert az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karára. Érdeklődése már az egyetemi évek alatt a közigazgatás felé fordult, amikor demonstrátor lett az Államigazgatási Tanszéken. 1979-ben végzett az egyetemen summa cum laude minősítéssel. Tanszéki mentora, Madarász Tibor ajánlásának köszönhetően Lőrincz Lajos, az akkor alig egy éve működő Államigazgatási Főiskola főigazgatóhelyettese és tanszékvezetője felvette az Államigazgatási Tanszékre. Lőrincz professzor szakmai, tudományos tevékenysége, politikai és kulturális szemléletmódja meghatározó volt a pályakezdő oktató számára, az ő munkássága terelte a közigazgatás személyi állományának kutatása felé. Meghatározó jelentőséggel volt pályájára a New York-i Columbia Egyetem Political Science intézetében 1984–1985-ben ösztöndíjasként eltöltött hat hónap. Itt ismerkedett meg mélyebben a közigazgatás politikatudományi, szociológiai és közigazgatás-tudományi aspektusaival, és mélyítette el szaknyelvi angoltudását. 1987-ben felkérést kapott, hogy dolgozzon az MSZMP KB Közigazgatási és Adminisztratív Osztályán, megtartva főiskolai beosztását. Ottani feladatai közül kiemelhető a népszavazásról szóló törvény előkészítésében végzett tevékenysége. A politikai rendszerváltozás idején részt vett a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásain, előbb mint a tárgyalások egyik előkészítője, utóbb mint az Alkotmány szövegének kidolgozásáért felelős albizottság tagja. 1989-ben kezdett dolgozni a Belügyminisztériumban (főiskolai foglalkoztatását ott is megtartva). Első kinevezése az Általános Közjogi Főosztály főosztályvezető-helyettesi munkakörére szólt, majd a Közszolgálati Főosztály főosztályvezetője lett. A főosztály szakmai apparátusának megerősítését követően a kollégák vezetésével a közszolgálati (köztisztviselői) törvény koncepciójának, majd szövegtervezetének előkészítése volt a legjelentősebb feladata. 1991-ben főállásúként visszatért az Államigazgatási Főiskolára, ahol – gyakorlati tapasztalatait kamatoztatva – kidolgozta a közszolgálati jogi diszciplína tematikáját, majd megírta és megszervezte a *Közszolgálati jog* című tankönyv első kiadását. Az akkori tudományos tevékenységéből kiemelhető az abban az OECD-kutatásban való részvétel, amely az ezredforduló előtt kísérletet tett a közép- és kelet-európai országok közszolgálati rendszereinek összehasonlító bemutatására. A kutatás eredményeként kialakult tematika alapján az összefoglaló kötetben ő mutatta be Magyarország közszolgálati modelljét. Később, 1999 és 2002 között a főiskola oktatási főigazgató-helyettese volt, ekkor tért át a főiskola is a bolognai rendszerre és a kreditrendszerre. Következő vezetői megbízását 2006-ban nyerte el, amikor a közben már a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Karává vált intézmény oktatási dékánhelyettese lett. Szerepet vállalt az új alap- és mesterszakok kidolgozásában. 2010-ben kinevezték a Budapesti Corvinus Egyetem stratégiai és kommunikációs rektorhelyettesének, amely pozíciót 2012-ig, a kar BCE-ből való kiválásáig megőrizte. Rektorhelyettesként részt vett az újonnan alakuló Nemzeti Közszolgálati Egyetem felépítésében közreműködő

bizottságban. Utolsó vezetői megbízását 2012 nyarától 2014 őszéig töltötte be a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karának oktatási dékánhelyetteseként.

Haraszti Margit Katalin

1964. február 12-én született Budapesten. 1988-ban végzett Miskolcon, a Nehézipari Műszaki Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán. Első munkahelyén, az Esztergomi Városi Ügyészségen fogalmazóként, majd 1989. szeptember 1-jétől Budapesten, az Államigazgatási Szervezési Intézetben tudományos munkatársként dolgozott. 1992. április 1-jétől a Belügyminisztérium Politikai Államtitkári Titkárságának jogi előadója, majd titkárságvezetője. 1993. március 1-jétől a Menekültügyi és Migrációs Ügyekért Felelős Címzetes Államtitkár Titkárságának vezetője. 1994. augusztus 1-jétől a Belügyminisztérium Önkormányzati Főosztályán előadó, majd 1995. január 1-jétől 1996. december 31-éig a Menekültügyi és Migrációs Hivatal főigazgatójának helyettese. 1997. január 1-jétől jelenleg is főosztályvezető-helyettes az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosa, jelenleg Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában.

Hazafi Zoltán

1963-ban született Pécsett. Iskoláit is Pécsett végezte. A Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán szerzett diplomát summa cum laude minősítéssel. Az egyetemi évek alatt az Államigazgatási Tudományos Diákkör tagja volt, professzorai közül Szamel Lajos és Kiss László munkássága, személyisége befolyásolta leginkább abban, hogy később a közigazgatást s azon belül a közszolgálatot választotta hivatásul. Rövid ideig kinevezett megyei ügyészként dolgozott a Baranya Megyei Főügyészségen általános felügyeleti ügyszakban. A rendszerváltozáskor, 1990. augusztus 1-jén nyilvános pályázat alapján került a Belügyminisztérium Közszolgálati Főosztályára referensként, s részt vett a köztisztviselői törvény kidolgozásában. 1991-ben – szintén nyilvános pályázat alapján – elnyerte a francia kormány ösztöndíját, amelynek segítségével egy évig folytatott tanulmányokat az École Nationale d'Administration vezetőképző iskolán, s itt szerzett diplomát. Visszatérését követően a Belügyminisztérium Közszolgálati Főosztályának osztályvezetője, később főosztályvezető-helyettese lett. A kormányzati szerkezetátalakításokat követve hol a Belügyminisztériumban, hol a Miniszterelnöki Hivatalban, hol pedig a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumban dolgozott vezetői beosztásban, mindvégig a közszolgálat fejlesztésével, jogi szabályozásával foglalkozott. Elvégezte az ELTE Jogi Továbbképző Intézetben az európai jogi szakjogászi, valamint a Budapesti Műszaki Egyetemen a minőségmenedzser-képzést. A 90-es években részt vett az OECD etikai munkacsoportjának munkájában, illetve az európai uniós csatlakozásunkat követően – szakértőként – éveken keresztül képviselte Magyarországot a közszolgálati együttműködés (EUPAN) fórumain. Vallotta, hogy a gyakorlat és az elmélet szoros együttműködése különösen olyan időszakban indokolt, amikor a „régi" igazságok már nem érvényesek, de az újak még nem születtek meg. A 90-es évek elejétől folyamatosan publikál, s 2009-ben *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda)* címmel védte meg PhD-értekezését. A 90-es évek elején újjászervezett köztisztviselői továbbképzésben rendszeresen oktatott, vizsgáztatott köztisztviselőket. Innen egyenes útja vezetett a felsőoktatásba. 2007-től kezdődően egy évig a Zsigmond Király Főiskola, majd a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karának oktatója volt. 2012-től a Nemzeti Közszolgálati Egyetem oktatója, s intézetvezetője. Verebélyi Imre felkérésére az *Új Magyar Közigazgatás* szakfolyóirat főszerkesztője volt 2010-ig, s jelenleg is a lap szerkesztőbizottságának tagja. Szintén szerkesztőbizottsági tagja a *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* című szakmai-tudományos folyóiratnak. Bár jelenleg fő hivatása az egyetemi oktatás, élő kapcsolatát a közigazgatással nem veszítette el – köszönhetően korábbi vezetőinek, munkatársainak –, s a Belügyminisztérium szakmai főtanácsadója.

Horváth János

1947. november 1-jén született Dámócon. 1970-ben elvégezte a Bánki Donát Gépipari és Műszaki Főiskolát, ahol szervező mérnöki diplomát szerzett, majd 1987-ben tanulmányokat folytatott a Marx Károly Közgazdaságtudományi Egyetemen, okleveles közgazda diplomát szerzett. 1970–1975 között üzemszervezőként dolgozott, majd 1975-től 1988-ig csoportvezető főmérnök, főmunkatárs volt az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztériumban, a szervezési és számítástechnikai tevékenység ágazati koordinációját végezte. 1989–1992 között osztályvezető, majd főosztályvezető-helyettes lett a Belügyminisztériumban, feladata a közigazgatási informatikai alkalmazások koordinálása, a választások informatikai rendszerirányítása volt. 1993–1998 közötti időszakban kormányfőtanácsadó, az IKI vezetője, az ITB titkára, a MEH helyettes államtitkára, az ITB elnöke, akinek feladatai közé tartozott a kormányzati informatikai alkalmazások irányítása és koordinációja. 2000-ig az Altus Kft. és a Perfekt Kft. informatikai igazgatója, főként informatikai tanácsadással foglalkozott. 2000–2006 között az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatalánál főosztályvezető, feladata az informatikai tevékenység irányítása volt. 2006-ban BM-, ÖTM-, MEH-főosztályvezető, főként koordinációs feladatokkal foglalkozott. 2006-tól 2009-ig vezérigazgató-helyettes, stratégiai igazgató, feladata a fejlesztések koordinációja volt. 2008–2012 között igazgató az LSI HJF Kft.-nél mint a Harsányi János Főiskola fenntartója. 2012-től 2014-ig pedig az LSI HJF Kft.-nél stratégiai főtanácsadó.

Laky Csaba

1961. május 21-én született Tatabányán. 1979–1983-ban elvégezte a Pénzügyi és Számviteli Főiskolát, ahol okleveles üzemgazdász diplomát kapott. 1985–1989 között elvégezte a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemet, pénzügyszakos okleveles közgazda végzettséget szerzett. 1994-ben a Pénzügyminisztérium Szakképesítési Igazgatóságán okleveles könyvszakértő, adószakértő végzettséget szerzett. Főként pénzügyi és gazdasági területekkel foglalkozott. 1983–1989-ig a Pénzügyminisztérium Ellenőrzési Igazgatóság Komárom Megyei Igazgatóságán főrevizorként dolgozott. 1989–1995 között a Belügy-

minisztérium Önkormányzati Gazdasági Főosztályán már címzetes tanácsosként a helyi önkormányzatok működésének gazdasági alapját érintő jogszabályok előkészítésében működött közre. 1995–1998 a Consulting Önkormányzati Pénzügyi Tanácsadó Zrt. igazgatósági tagja, majd vezérigazgatója.

Loydl Tamás

1939. április 20-án született Budapesten. A Budapesti Építőipari és Közlekedési Egyetemen 1962-ben végzett okleveles építészmérnökként, majd 1969-ben a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemen szerzett okleveles mérnök-közgazdász diplomát. 1980-ban lett a UN-Habitat regionális és városi tervezési és fejlesztési szakértője. 1964-től 1987-ig a Városépítési Tudományos és Tervező Intézetben tervező, műteremvezető és tudományos kutatási osztályvezető, majd 1987–1990 között a National Urban Planning Institute-nál (Addisz-Abeba – Etiópia) szakértőként, tervezőként dolgozott. Ezt követően 1991–1997 között a Belügyminisztérium Településfejlesztési és Kommunális Főosztályán volt főosztályvezető. 1997–1998-ban a Reginfó Kht. ügyvezetője, majd 1998–2005 között a Miniszterelnöki Hivatal kormány-főtanácsadója, és 1995–2010 között az Eötvös Loránd Tudományegyetem Természettudományi Karán a településfejlesztés meghívott előadója volt. Említésre méltó szakmai tevékenységei: építőipari kivitelezések, beruházások, építésügyi hatósági munka, magasépítési, települési és regionális tervezések hazánkban, Vietnámban, Iránban, Etiópiában. Számos tervpályázaton nyert díjat és megvételt, hazai és külföldi publikációi, egyetemi tankönyve jelentős, valamint kutatási tevékenysége a terület- és településfejlesztésben szintén figyelemre méltó.

Nagy Attila

1952. november 26-án született Budapesten. A Rendőrtiszti Főiskolán, majd a József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán diplomázott. A Belügyminisztériumban 1976 júliusától 1991 októberéig hivatásos állományúként, majd utána köztisztviselőként, illetve kormánytisztviselőként dolgozott. 1976-tól 13 évig a BM „M" és Szervezési Csoportfőnökség Szervezési Osztályán kiemelt főmunkatársként, 1989-től 26 évig a személyügyi szakterületen vezető beosztásban, először a Szervezési Osztály osztályvezetőjeként, majd a Személyügyi Főosztály főosztályvezető-helyetteseként dolgozott.

A kormányzati struktúra változásaival összefüggésben 2006-tól 2010-ig az Önkormányzati és Területfejlesztési, illetve az Önkormányzati Minisztériumban dolgozott. 2015. május végi nyugállományba vonulásáig a Belügyminisztérium Személyügyi Helyettes Államtitkárság titkárságvezetőjeként végezte a feladatait. Nyugállományba helyezésekor a miniszter úr kinevezte rendőr ezredessé.

Nagy Károly

1944. június 18-án született Nagykőrösön. A középiskolát Kecskeméten végezte, 1962-ben érettségizett a Katona József Gimnáziumban. 1962 és 1964 között az Eötvös Loránd Tudományegyetem Természettudományi Kar vegyész szakán folytatott tanulmányokat. 1964 és 1968 között elvégezte a Kossuth Lajos Katonai Főiskolát, ahol tanári diplomát szerzett, és rendőr hadnaggyá léptették elő. 1968 és 1990 között a rendőrség különböző szolgálatainál dolgozott. 1981-ben az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán jogi doktori diplomát szerezett. 1987-ben kineveztek a BM Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hivatal vezetőjévé, 1988-ban rendőr ezredessé léptették elő. 1989-ben az ORFK Igazgatásrendészeti Csoportfőnökség vezetője lett. 1991-től 1995-ig a Belügyminisztérium Rendészeti Főosztályát vezette. 1993-ban rendőr tábornok lett. 1995-ben szolgálati nyugdíjba vonult, és onnantól a korábban letett ügyvédi szakvizsga alapján egyéni ügyvédként dolgozott 2017. december 31-éig.

Pálffy Ilona Éva

1948. július 19-én született Berettyóújfalun. Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán szerezett jogi diplomát 1972-ben. 1991-től a Pest Megyei Köztársasági Megbízott Hivatala törvényességi osztályvezetője, majd hivatalvezetője, azt megelőzően 1974-től különböző helyi tanácsi hivatalokban tevékenykedett. 1993-tól az Országos Választási Irodában (OVI) jogi és adatvédelmi osztályvezetőként, az OVI helyettes vezetőjeként, majd az Önkormányzati Főosztály főosztályvezető-helyetteseként dolgozott. 1995 és 1998 között az Országgyűlési Biztosok Hivatalának hivatalvezetője volt. 1998-tól közjogi helyettes államtitkár volt az Igazságügyi Minisztériumban. 2000-ben került az Alkotmánybíróságra, ahol 2011 augusztusáig a főtitkári feladatokat látta el. 2011 szeptemberétől a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium jogi és koordinációért felelős helyettes államtitkári pozícióját töltötte be. 2012-től az IMF-tárgyalásokért felelős tárca nélküli miniszter politikai főtanácsadója, majd ugyanebben az évben a Miniszterelnökség politikai főtanácsadója lett. 2013. május 24-étől a Nemzeti Választási Iroda elnöke. A szakmai életrajzából kiderül, hogy végig a közigazgatásban dolgozott. Ott kezdte 1972-ben, innen ment nyugdíjba 2011-ben, majd nyugdíjas jogviszonyát felfüggesztve a mai napig a közigazgatásban dolgozik. A közigazgatáson belül pedig ismét kedvenc területével, a választással foglalkozik. Már 1985-ben Szentendre és környéke választási feladatainak ellátásáért volt felelős, 1990-ben a Pest Megyei Tanács területi választási irodájának előbb helyettes vezetője, majd vezetője lett. 1993-tól az Országos Választási Iroda helyettes vezetőjeként vett részt az iroda munkájában. 2013-tól pedig az Nemzeti Választási Iroda elnökeként irányította a két országgyűlési, egy európai parlamenti, egy helyi önkormányzati választást, valamint egy országos népszavazás munkálatait. A választási terület többször kap különböző támadásokat, mint köszönetet, mégis azt tapasztalta, hogy aki részt vesz ebben a munkában, sajnálja, amikor véget ért. Szerinte a választási előkészületek alatt megszűnnek a pletykálkodások, az irigykedések,

és a munkatársak egy emberként dolgoznak, ha kell, besegítenek ott, ahol éppen szorít a határidő. Ez a hangulat, ez a „varázslat" az, amely visszahozta erre a területre, és vállalta, hogy akár nyugdíjasként is tovább csinálja. Mindenkinek azt kívánja, hogy tapasztalja meg ezt az érzést, a kollektív munkavégzés és összetartás örömét.

Sallai János

1960. február 19-én született Szolnokon. A középiskola befejezése után a Kossuth Lajos Katonai Főiskola (KLKF) határőr szakát végezte el, amit követően első tiszti beosztásban a Határőrség rábafüzesi őrségén szolgált két évet. Ezt követően visszakerült a KLKF-re, Szentendrére, ahol századparancsnok-helyettes, oktató beosztásokat töltött be. 1992-ben elvégezte a Zrínyi Miklós Katonai Akadémiát, ahol később egyetemi doktori címet szerzett. 1990-óta kutatja és publikálja a magyar államhatárok és határőrizet történetét. 2002-ben a Debreceni Egyetemen a történelemtudományok területén szerezte meg a PhD-fokozatot majd ugyanitt 2008-ban habilitált. Az államhatár történetét és a schengeni egyezmények elméletét, gyakorlatát oktatta a debreceni, pécsi és a szegedi állami egyetemeken és a Károli Gáspár Református Egyetemen. 2000-től öt évet a RTF RVTKI-ben töltött vezető beosztásban. 2008-tól a Kodolányi János Főiskola, majd 2012-től a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Karán főiskolai, majd egyetemi oktató.

2010-től főiskolai, 2013-tól egyetemi tanár. Jelenleg a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kara Közjogi és Rendészettani Intézetének megbízott vezetője és a Rendészettörténeti Tanszék tanszékvezető egyetemi tanára.

Szabó Lajos

1942. július 17-én született Budapesten. Középiskolai tanulmányait Veszprémben végezte. Jogi diplomát 1965-ben szerzett a Janus Pannonius Tudományegyetemen, 1970-ben ügyvédi-jogtanácsosi szakvizsgát tett. A Veszprém Megyei Tanácson 1964 és 1990 között dolgozott gyakornoki, főelőadói, osztályvezetői munkakörökben, 1987-ben megyei tanácsi vb-titkári kinevezést kapott. (Főállása mellett 12 éven át a tanácsi Jogi Iroda jogtanácsosi és irodavezetői tennivalóit is ellátta.) A rendszerváltoztatást követően, 1990–1994 között a Belügyminisztérium Önkormányzati Főosztály vezetőjeként dolgozott. 1990-ben alapító tagja volt a Magyar Közigazgatási Kamarának, az első évben ügyvezető elnöke is, majd az átalakult Magyar Közigazgatási Kar megválasztott elnöke 2003–2006 között.

1994-ben pályázat alapján nyerte el Budapest Főváros Közigazgatási Hivatala hivatalvezetői tisztségét, ahol 2000-ig tevékenykedett. Ebben az évtizedben fontos szerepet vállalt a helyi önkormányzati rendszer működési gyakorlatának formálásában, az önkormányzati szervek feletti törvényességi ellenőrzésben, a hatósági jogalkalmazás alakításában. 2000–2005 között az Alkotmánybíróság Hivatala alkalmazásában állott, az egyik bírói szakértői stáb főtanácsadói beosztásában dolgozott. 2005 tavaszától a Központi Kárrendezési Iroda főigazgatója, majd a szervezetek egyesítése következtében 2006-tól az Igazságügyi Hivatal általános szakmai főigazgató-helyettese, 2011 tavaszán nyugdíjba vonult.

Szabó Zoltán

1949. július 25-én született a Tolna megyei Kajdacs községben. A középiskolát Nagydorogon végezte. 1967-ban felvételt nyert a Kossuth Lajos Katonai Főiskola határőr szakára. Tiszti és nevelőtanári diplomáját, valamint határőr hadnagyi előléptetését 1971-ben kapta meg. Első tiszti beosztása szerint a kiskunhalasi kerület (akkor jugoszláv, ma szerb határszakasz) katymári őrsén őrsparancsnok-helyettes volt. Négy év csapatszolgálat után Kiskunhalasra, a kerületparancsnokságra helyezték főelőadói beosztásba. 1976-ban felvételt nyert a Zrínyi Miklós Katonai Akadémiára, ahol 1979-ben magasabb parancsnoki diplomát szerzett. 1979-től Kiskunhalason, majd 1981-től a Határőrség Országos Parancsnokságán dolgozott főelőadói beosztásban. A Belügyminisztériumban 1984 és 1986 között teljesített szolgálatot főelőadóként, majd 1993. július 1-jétől a Rendészeti Főosztály helyettes vezetőjeként. Közben 1992 októbere és 1993 júliusa között részt vett Kambodzsában az ENSZ UNTAC nevű békefenntartó missziójában. 1994. március 15-én a belügyminiszter határőr ezredessé, 1999-ben pedig határőrségi főtanácsossá nevezte ki. 1996 és 2005 között ismét a Határőrség Országos Parancsnokságán teljesített szolgálatot, EU-integrációs főosztályvezetőként, majd nemzetközi főosztályvezetőként, és végül a Nemzetközi Határrendészeti Konferencia titkára volt. Tagja volt 1997-től a belügyi delegációnak, amely Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozása során az úgynevezett „III. pillér" joganyagát dolgozta ki. 1999-ben részt vett Brüsszelben az említett fejezet tárgyalásán mint a Határőrség képviselője. 2001 és 2004 között részt vett a genfi székhelyű Democratic Control of Armed Forces (DCAF) által szervezett *Nyugat-balkáni országok határőrizetének korszerűsítése* nevű nemzetközi projektben. 2005. március 1-jén vonult nyugdíjba. 2013 óta tagja, 2016 óta európai igazgatója a WBO Borderpolnak (Nemzetközi Határrendészeti Szervezet).

Szépe Edit

1959. október 7-én született Sátoraljaújhelyen. 1978-ban érettségizett a Rákóczi Ferenc Gimnáziumban, Sárospatakon, majd jogi diplomát szerzett az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar nappali tagozatán 1985-ben. 1995-ben képesítést szerzett az IM Jogi Szakvizsgabizottságánál. 1985-tól 1987-ig a XII. Kerületi Tanács VB Szociális és Gyámhatósági Csoport főelőadója, szakterülete az első fokú hatósági feladatok ellátása szociális és gyámhatósági feladatkörben, majd 1987–1989-ig ugyanitt a titkárságon főelőadó, a szakigazgatási szervek törvényességi ellenőrzésével foglalkozott. 1989-tól 1998-ig a Belügyminisztérium számos szakterületén dolgozott: többek közt a Közigazgatási és Közjogi Főosztályon, majd a Választási Irodán. 1998. február 2-ától egyéni ügyvéd.

A szerző szakmai életútja a helyi közigazgatásban kezdődött, majd a központi közigazgatásban folytatódott, ahol közel tíz évig dolgozott különböző jogi területeken. Mind a két helyen igen sok szakmai tapasztalatot szerzett, amit a mai napig hasznosít ügyvédi munkájában. A szakmai munka mellett fontosnak tartotta az emberi kapcsolatokat. Szerinte kell hogy legyen mindig egy biztos pont az ember életében, akihez fordulhat, bármilyen szakmai kérdéssel. Az idő múlásával egyre jobban megtapasztalja, és azt üzeni mindenkinek, aki a közigazgatásban dolgozik vagy szeretne dolgozni, hogy „Jót, s jól! Ebben áll a nagy titok".

Szikinger István

1952. március 5-én született Budapesten. 1977-ben végezett az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán. A Rendőrtiszti Főiskolán tanított államtudományi tárgyakat 1998-ig. Akkor az Államigazgatási Szervezési Intézetbe került kutatóként, majd rövid idő elteltével a Belügyminisztériumban a közigazgatási miniszterhelyettes titkárságát vezette. 1990-ben ugyanott a Rendőrségi és Határrendészeti Főosztály vezetője lett, 1991 őszétől pedig az ugyanazon főhatósághoz tartozó Rendészeti Kutatóintézetet irányította. 1995-ben az Alkotmány- és Jogpolitikai Intézet (Constitutional and Legal Policy Institute – COLPI) főmunkatársa lett. 2000-től ügyvédként tevékenykedik. Az állam- és jogtudomány kandidátusa, címzetes egyetemi tanár a Pécsi Tudományegyetemen.

Tóth Judit

1962. október 13-án született Budapesten. 1986-ban szerzett jogi diplomát az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán. 1986–2012 között fő-, majd félállásban jogászként dolgozott a közszolgálatban. Kezdetben a környezetvédelmi tárca, majd a Szociális és Egészségügyi Minisztérium alkalmazásában állt. Innen került át a belügyi, az igazságügyi tárcához, majd a Miniszterelnöki Hivatalhoz, az Országgyűlés Hivatalához. Végül az ombudsman munkatársaként zárta közigazgatási gyakorlati pályáját. Jogi szakvizsgát tett, és megszerezte az állam- és jogtudományi kandidátusi fokozatot. Oktatói és kutatói tevékenységét 1987 óta félállásban látta el (MTA Politikatudományi Intézetben, majd a Kisebbségkutató Intézetben, illetve a Wesley János Főiskolán, a Károli Gáspár Egyetemen, 1997–2010 közt pedig a JATE / Szegedi Tudományegyetemen). 2010-től főállásban tevékenykedik Szegeden. Ennek keretében oktat alkotmányjogot, jogalkotástant, nonprofit szervezetek jogát, migrációs, állampolgársági és kisebbségi jogi kurzusokat angol és magyar nyelven, 2005 óta vezeti a Jogklinikát, oktat a doktori iskolában angol és magyar nyelven. Több önálló kutatást vezetett (PHARE, Horizon2020, FP6, OTKA).

1990–1996 között képviselte Magyarországot az Európa Tanács migránsokkal és hontalanokkal foglalkozó jogi bizottságában, majd annak alelnöke volt 1994–1996 között (CAHAR), az EU Bizottságnak az uniós munkavállalók szabad mozgására vonatkozó szakértői hálózata (FMOW) tagja volt 2004–2013 között, az EUCITAC 2008–2010 közt magyar állampolgársági jog jelentéstevője, az INTEC 2009–2010 magyar állampolgárság és migránsok beilleszkedése jelentéstevője, az ILO jelentéstevő 2004-ben a migráns munkavállalók Magyarországon projektben az Európa Tanács jelentéstevője. 2003-ban a migránsok jogairól, a diszkriminációs kérdésekről az IOM jelentéstevője volt 2008-ban. Az osztrák közigazgatási (menekültügyi) bíróság szakértője 1993–1995 között. Több éven át készített szakmai anyagot, véleményt az EU Régiók Bizottsága, az Európai Parlament LIBE Bizottsága számára. Az MTA rendészeti kérdésekkel foglalkozó szakmai bizottságának 2010 óta titkára, 2012-től pedig alelnöke. Véleménye szerint történelmi pillanatokat megélve adódik a lehetőség valami egészen új létrehozására, amihez nemcsak szakmai érdeklődés és munkabírás kell, de szerencse is. Szerencsésnek tartja magát: különböző korosztályhoz tartozókkal dolgozhatott együtt a demokratikus jogállam megteremtésének, az emberi jogok

tiszteletének és az európai integrációba bekapcsolódásnak az időszakában. Szerinte, amit akkor létrehoztak, abból mára nem minden maradt meg, ezért visszatekintve is jelentőssé válik az akkori korszak, annak eredménye és légköre.

Ugróczky Mária

1942. július 6-án született Székesfehérváron. Tanulmányait a Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán végezte. Később közigazgatási szakvizsgát is tett. Ezt követően a közigazgatási képzési program keretén belül az Európai Unióból sikeres vizsgát tett, amelyet oklevéllel zárt. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának szaktanfolyamáról tanúsítványt szerzett.

Szakmai pályafutását a Budai Járási Hivatalban kezdte osztályvezetőként, majd a Budaörsi Városi Tanács vb-titkára lett. Ezt követően a Minisztertanács Tanácsi Hivatalában osztályvezetőként dolgozott. Szakmai pályafutásának következő lépcsője a Belügyminisztérium, ahol főosztályvezetőként dolgozott. A sok év alatt felhalmozódott jogi ismereteit az Alkotmánybíróságnál kamatoztatta főtanácsadóként. Államigazgatási pályája a Miniszterelnöki Hivatalnál teljesedett ki, ahol főtanácsosi minőségben folytatta munkáját. Szakmai ismereteit megosztja a közigazgatási szakemberek új generációival közigazgatási szakvizsgára felkészítő előadások keretén belül és a szakvizsgáztatásnál méri ezen szakemberek tudásszintjét. Az Országos Fordító és Fordításhitelesítő Irodában tanácsadóként alkalmazzák. A Szegedi Tudományegyetem címzetes docense. A Szegedi Egyetemen jelenleg is tart alkotmányjogi előadásokat, részt vesz az államvizsgáztatásban, foglalkozik az adatvédelem egyre növekvő jelentőségével. Kiemelt jogi szakterületei az alkotmányjog, a közigazgatási jog.

Valu Ferenc

1952. január 17-én született Balkányban. Tűzvédelmi mérnök, építész tűzvédelmi szakértő, 1985-ben végzett az Ybl Miklós Építőipari Műszaki Főiskolán. A főiskola elvégzése után a BM Tűzoltóság Országos Parancsnokságon kezdte szakmai pályafutását. A tűzoltási szolgálati szakterületen kapott beosztást, ahol a tűzoltási tevékenység ellenőrzésében, irányításában vett részt. Itt történt a szabályzatok, a szabályozók kidolgozása, a szakterületre vonatkozó felsőbb szintű jogszabályok előkészítése, felterjesztése, társszervekkel történő egyeztetése. Ekkor kezdett el foglalkozni a tűzoltóság kárelhárítási tevékenységének elemzésével, a katasztrófajellegű, -méretű események elhárítására való felkészültség helyzetével. Mint elsősorban érintett szervezeti egység, itt kezdődött meg a katasztrófák elleni védelemről szóló törvény koncepciójának, szabályozási elveinek kidolgozása.

1990 szeptemberében kapott felkérést a BM Polgári Védelmi Főosztály Tűzvédelmi Osztály állományába történő kinevezésre. Új munkaköre fő irányaként a tűzoltóság katasztrófavédelemmel kapcsolatos tevékenységének kialakításában, a katasztrófavédelemről szóló törvény előkészítésében történő részvételt határozták meg. Itt lehetősége adódott a hazai és a külföldi, főleg németországi tapasztalatok, jogszabályok tanulmányozására,

a hazai jogrenddel történő összevetésére. A főosztályról 1993. augusztus 1-jén helyezték át, amikor megalakult a BM Tűz- és Polgári Védelmi Országos Parancsnokság, ahol a titkárságvezetői beosztást töltötte be. 1995. március 1-jétől 1997. január 31-éig, nyugdíjba vonulásáig a BM Tűz- és Polgári Védelmi Intézet hivatalvezetője volt.

A kötet konzulensei

Balázs István

1956. június 24-én született Kaposváron. Az állam- és jogtudományok kandidátusa, egyetemi tanár. A Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete Közigazgatás-tudományi Kutatócsoportjának vezetője, valamint a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara Közigazgatási Jogi Tanszékének vezetője.

Tudományos minősítését 1989-ben szerezte a közvetett közigazgatás és autonóm struktúrák szerepe a polgári államok közigazgatásában témakörben. Kutatási területe az összehasonlító közigazgatás, a helyi önkormányzatiság, a közigazgatási szervezeti rendszer és korszerűsítése, valamint a közszolgálati jog.

Felsőfokú tanulmányait az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán végezte 1980-ban, posztgraduális tanulmányait 1984–85 közt a Párizsi Nemzetközi Közigazgatási Intézetben (IIAP) folytatta. Eddigi több évtizedes szakmai pályafutása során egyaránt betöltött közigazgatási vezetői állásokat (Miniszterelnöki Hivatal, Belügyminisztérium stb.), valamint ellátott a közigazgatás terén tudományos kutatással és oktatással kapcsolatos feladatokat (többek között a Magyar Közigazgatási Intézetnél, a *Magyar Közigazgatás* című folyóiratnál, a szegedi és debreceni egyetemek Állam- és Jogtudományi Karán). A rendszerváltáskor a Magyar Közigazgatási Intézet vezetőjeként vett részt a helyi önkormányzati rendszer megalapozását szolgáló előkészítő munkákban, majd az új rendszer bevezetésében. Hosszabb időn át képviselte országunkat az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Irányító Bizottságában (CDLR), illetve az OECD Közmenedzsment Bizottságában (PUMA). Jelenleg tagja a helyi önkormányzati autonómiát vizsgáló európai kutatóhálózat, az OLA Végrehajtó Bizottságának, és vezetője a magyar nemzeti szekciónak.

Bertók János

1961-ben született Szarvason. A szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán szerzett diplomát 1987-ben, majd PhD-tanulmányokat végzett az MTA Állam- és Jogtudományi Intézetében (1987–1990). 1990-től a rendszerváltozás Belügyminisztériumába hívta meg az akkori közigazgatási államtitkár. A Közigazgatási Államtitkárságon szakmai titkárként külföldi és hazai közigazgatási konferenciák szakmai előkészítését és lebonyolítását végezte. Közreműködött a kezdeti magyar sikerek külföldi tanácskozásokon való bemutatásában, szervezte az európai szakemberek tapasztalatátadó budapesti útjait. 1994 őszétől kezdve 1997-ig osztályvezetőként a Miniszterelnöki Hivatal Közigazgatáskorszerűsítési Kormánybizottságán a fentiekhez hasonló feladatokat látott el. 2017-ben

mintegy 100 jelentkező közül versenyvizsgája alapján felvették a párizsi székhelyű OECD (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet) munkatársának. 2012-ig a Közszektor Reform Főosztályának helyettes vezetőjeként, majd megbízott vezetőjeként olyan új területekre terjesztette ki az OECD tevékenységét, mint a Közszektor Innovációs Platformja. Majd az OECD Közkormányzati Igazgatóságának főosztályvezetőjeként vezette az OECD tevékenységét az integritás, a stratégiai közbeszerzés, a közszféra ellenőrzése, átláthatósága és elszámoltathatósága területén. Vezetésével az OECD élen jár az összehasonlító adatok nyújtásában, a joggyakorlatok feltérképezésében és a szakpolitikai iránymutatások és gyakorlati eszközök kidolgozásában. Az OECD úttörő munkája olyan nemzetközi standardokat is magában foglal, mint az OECD Tanácsának Ajánlásai a Közszféra Integritásáról (2017); a Közbeszerzésről (2015); a Lobbizás Átláthatóságáról és Integritásáról (2010), az Összeférhetetlenség Megelőzéséről (2003) és a Közszolgálati Etikáról (1997). Többek közt részt vett olyan globális standardok kialakításban, mint például a G20 Alapelvek kidolgozásában az összeférhetetlenség megelőzéséről (2018), a vámintegritásról (2017), a közbeszerzés átláthatóságáról (2015), a közérdekű bejelentők védelméről (2012). A Belső Ellenőrök Nemzetközi Szervezete (IIA) Felügyelő Tanácsának tagja.

Dános Valér

1972-ben kezdte meg rendőri pályafutását a Budapesti Rendőr-főkapitányságon mint bűnügyi nyomozó. A bűnügyek felderítésében és a bűnüldözés területén eltöltött néhány év meghatározó jelentőségűvé vált további pályafutása, szakmai és tudományos érdeklődése szempontjából. Kitüntetéses diplomája megszerzésének köszönhetően a Rendőrtiszti Főiskola parancsnokának első hívására a Rendőrtiszti Főiskola tanársegédje, később adjunktusa, majd docense lett. 1983-ban az Eötvös Loránd Tudományegyetem Jogtudományi Karán jogi diplomát szerzett. Az egyetemi évei alatt erősödött meg benne a tudományos kutatómunka iránti érdeklődése és a tudományos munka fontosságába vetett hite. Sorra jelentek meg publikációi, főiskolai jegyzetei, tankönyvei. Kiemelkedő szerepet vállalt a „gyermek éveiben járó" Rendőrtiszti Főiskola tudományos diákköri rendszerének kialakításában, a kiváló képességű és tenni akaró hallgatók felkutatásában, mentorálásában, tudományos vezetésében. Azt a szellemiséget és tudást akarta átadni, amelyet ő kapott kandidátusi témavezetőjétől, Szabó András akadémikus professzortól. A rendszerváltozást követő első kormány idején felkérték a Belügyminisztérium egyik főosztályvezető-helyettesi beosztásának betöltésére. Tudományszervezői munkásságának is köszönhető, hogy 1991-ben megalakult a Rendészeti Kutatóintézet, amelynek igazgatóhelyettese, majd megbízott igazgatója lett. Az intézet olyan nagy jelentőségű kutatásokat, fejlesztéseket indított el, amelyekre nem csupán a hazai szakmai és tudományos közélet, hanem a nemzetközi partnerek is felfigyeltek. Az általa vezetett magyarországi rendvédelmi, kriminálszociológiai tudományos kutatómunka, a publikált kutatási eredmények, a nemzetközi partnerekkel közösen végzett kutatások és projektek, a sikeresen lebonyolított konferenciák hatására az európai tudományos élet jegyzett szereplőjévé léptették elő az intézetet. A jogtudomány kandidátusa címének elnyerését is eredményező kutatómunkája, amelyet a szervezett bűnözés elemeinek megjelenése a hazai bűnözésben tárgykörében folytatott, kiemelt helyet foglal el a hazai tudományos életben és a saját tudományos karrierje szempontjából egyaránt. A szervezett bűnözés kutatását

a rendszerváltás előtti években kezdte, amellyel a hazai tudományos közélet figyelmét is felkeltette. Ezt követően egymás után jelentek meg publikációi az idegenforgalom és a bűnözés, az önkormányzat és a rendőrség, a rendőrség és a társadalom vagy a szerencsejáték társadalmi hatása tárgykörökben. 1994-ben a Rendőrtiszti Főiskola főigazgatójává nevezték ki. Rendszerszemlélettel, külső és belső szakértőkből álló tudós csapat segítségével egy alapos helyzetértékelés eredményeként olyan új, a szakmai szervek valós szükségleteihez igazodó képzési struktúra tervezetét, tantervét alakította ki, amelyben a generalista és a specialista képzési tartalmak egészséges harmóniájának létrehozására tett javaslatot. Szakmai meggyőződéssel vallotta, hogy az általa vezetett főiskolának egyik alapvető feladata a szakértelmiség kialakítása mellett az értelmiségi létre történő felkészítés is. E jelentős átalakító munka részeként kiemelt gondot fordított a tanári és a kutatói utánpótlás tudatos felkészítésére, a főiskola jövőjét biztosító emberi erőforrás építésére.

Az évek során számos névváltozáson átesett intézményben 1996 óta felel a rendőrség, majd később a belügyminiszter irányítása alá tartozó fegyveres szervek vezetőképzési rendszerének, a rendészeti szakvizsgáztatásnak a kialakításáért és működtetéséért, valamint a tárca tudományszervezési feladatainak ellátásáért. Nevéhez kapcsolódik a Bűnmegelőzési Akadémia létrehozása. A Bűnmegelőzési Akadémia életre hívásával olyan hazai intézményhálózat épült ki, amely akkreditált bűnmegelőzési szakirányú szak-, valamint pedagógus-továbbképzési program működtetésével évekig hatékonyan szolgálta a bűnmegelőzés ügyét, a társadalom legkülönbözőbb tagjainak felkészítését a rájuk leselkedő veszélyek felismerésére, megelőzésére és elhárítására. Szakmai munkássága egyik meghatározó sikerének tartja az integrált vezetőkiválasztási és vezetőképzési rendszer normatív alapra helyezését és önjáróvá tételét. Számos doktoranduszhallgatót segített tanácsaival, útmutatásaival, sokuknak vállalta témavezetését. Különböző társadalmi szervezetek, tudományos társaságok munkáját segítette, illetve segíti. Meghatározó szerepet vállalt a Gábor Dénes Főiskola, majd a Tomori Pál Főiskola kialakításában és a képzések megindításában. Tanszékvezetőként irányította a gazdaságvédelmi és biztonságszervezési szakirány alapítását, főiskolai tanárként pedig jogi, gazdaságvédelmi, rendészeti és kriminológiai tantárgyak oktatásában maga is részt vállalt. Jelenleg a Belügyminisztérium tudományos lapjának, a *Belügyi Szemle*nek főszerkesztője.

Fürcht Pál

1940-ben született Pesterzsébeten. A csepeli Jedlik Ányos Gimnáziumban érettségizett, majd az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán summa cum laude minősítéssel avatták doktorrá. Közigazgatási pályáját a Ráckevei Járási Tanácsnál kezdte, majd a Pest Megyei Tanácsnál folytatta. 1969-ben a Minisztertanács Tanácsi Hivatalánál részt vett a harmadik tanácstörvény (az 1971. évi I. törvény) kidolgozásában. A következő években széles körben ismerhette meg a tanácsi igazgatást a négyévente minden megyében tartott felügyeleti vizsgálatok során. Az 1988-ban az MTTH megszűnése után került a Belügyminisztériumba. Innen már a szakmai pályafutása egybeforrt az önkormányzati rendszerrel. 1995-től a BM Önkormányzati Főosztályát vezette, 2001-től az Alkotmánybíróságon dolgozott főtanácsadóként. 2010-től nyugdíjas.

László László

1937. március 14-én született Újpesten. 1955-ben Budapesti Magasépítőipari Technikumban érettségizett. Egyetemi tanulmányait az Építőipari és Közlekedési Műszaki Egyetemen 1967-ben végezte (okleveles építészmérnök), majd a Budapesti Műszaki Egyetemen 1970-ben szakmérnök képzésben vett részt (városépítési és városgazdasági szakmérnök).

Munkaviszonyai a főbb feladatok megjelölésével: 1955–1956 ÉM. 25 Állami Építőipari Vállalat (lakó- és ipari épületek kivitelezése); 1957–1961 Budapesti Konzervgyár (beruházások előkészítése és műszaki ellenőrzés); 1962–1967 Könnyűipari Tervező Vállalat (lakó- és egyéb épületek tervezése); 1967–1970 Kazincbarcikai Városi Tanács műszaki osztályvezető (I. fokú építéshatósági feladatok); 1970–1972 Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Tanács osztályvezető helyettes főmérnök (II. fokú építéshatósági és városrendezési tervezési feladatok); 1972–1977 Miskolc Megyei Városi Tanács építési és közlekedési osztályvezető (II. fokú építéshatósági, városfejlesztési és rendezési feladatok, valamint az építőipari és kommunális vállalatok felügyelete); 1977–1983 Budapest Főváros III. Kerületi Tanács műszaki osztályvezető (I. fokú építéshatósági és rendészeti feladatok); 1983–1988 Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium városrendezési osztályvezető, építészeti és településfejlesztési főosztályvezető-helyettes (város- és községrendezési jogszabályalkotási, tervezési, pályáztatási, kutatási és oktatási feladatok); 1989–2001 Belügyminisztérium, terület- és településfejlesztési – 1992-től településfejlesztési és kommunális – főosztályvezető-helyettes, 1999-től főosztályvezető (településfejlesztési, településrendezési, jogszabályalkotási, kutatási, tervezési és területszervezési feladatok); 2002–2007 Magyar Közigazgatási Intézet főigazgatói tanácsadó, kutatásvezető (településfejlesztési, településrendezési és építésügyi kutatások).

Egyéb szakmai tevékenységek: 1968-tól ÉTE (Építéstudományi Egyesület), 1980–1982 között városfejlesztési tagozat titkára, majd 1983–1988 elnök, 2001–2010 között ÉTE-főtitkár; 1968–1988 között építészeti magántervező; 1992-től a felsőfokú oktatásban külső oktató (Államigazgatási Főiskola, Corvinus Egyetem és 2011-től Nemzeti Közszolgálati Egyetem); 1999–2011 Bírósági Igazságügyi Szakértő; 2007–2010 *Magyar Építőipar* folyóirat főszerkesztő.

Móré László

1945. november 8-án született Szikszón. Miskolcon 1964-ben gépésztechnikusi, 1969-ben gépészmérnöki, 1974-ben gazdaságmérnöki oklevelet szerzett. 2000-ben közigazgatási szakvizsgát tett. A megyei tanács ösztöndíjasaként: a Borsod megyei vízmű, majd a vas- és fémipari vállalatoknál műszaki fejlesztési, ennek keretében többek között gyártóeszköztervezési, szolgáltatásfejlesztési feladatokat látott el. 1971–1979-ig a Megyei Tanács Ipari Osztályán csoport-, illetve osztályvezető-helyettesi munkakörben területi ipari, elsődlegesen, szolgáltatásfejlesztési, vállalatfelügyeleti tevékenységet végzett. Díjazott pályázati tanulmányban feldolgozta, elemezte a helyi iparvállalatok helyzetét, javaslatot tett az új funkciójuk ellátásához szükségesnek tartott gazdasági szabályozásra, szervezeti változtatásra.

Ebben az időszakban szakmai gyakorlatot vezetett a Miskolci Egyetemen, szervezés és vezetés témakörben előadásokat tartott a műszaki főiskola kihelyezett tagozatán, a technikus minősítőn. Ebben a munkakörben, megbízás alapján 1977-ben ellátta a miskolci

helyi ipari kiállítás és vásár operatív vezetését. 1979-ben a Minisztertanács Tanácsi Hivatal Ágazati Koordinációs Főosztályán dolgozott, kezdetben ipari, kereskedelmi és vízügyi szakreferensi, később ezeket kiegészítve Vas megyei referensi feladatokat végzett, előbb főosztályvezető-helyettessé, majd főosztályvezetővé nevezték ki. Kiemelt feladata volt a tanácsok szakigazgatási tevékenységének a segítése a felügyeleti, érdekképviseleti feladatokban, valamint a reformfolyamatban többek között a kisüzemi gazdasággal, kisvállalkozásokkal foglalkozó munkálatokban való közreműködés. A hivatal 1988-ban jogutódlással a Belügyminisztériumba került, munkáját helyettes vezetőként, később vezetőként a Közszolgáltatás-gazdasági Osztályon a Tanácsi / Önkormányzati Gazdasági Főosztályon, majd a Stratégiai Koordinációs Irodában folytatta. Részt vett 1990-től az önkormányzatok működőképességének fenntartását, a fejlesztési feladatok folytatását, címzett és céltámogatási rendszer kialakítását biztosító szabályozási és végrehajtási, valamint az érdekképviseleti, sajtós feladatokban. Később az önkormányzatokat érintően közreműködött az EU-s jogharmonizációs, tervezési, programmenedzselési, értékelési feladatokban, képviselte a tárcát több bizottságban. Ebben a témakörben tanulmányt készített az ÁSZ kutatóintézete felkérésére. Feladatkörében ellátott továbbképzési, kommunikációs teendőket is. Közel 15 éven át volt igazgatósági tag az Észak-dunántúli Vízmű Zrt.-nél.

Sömjéni László Géza

1946. január 8-án született Miskolcon. A szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán 1971-ben doktorrá avatták, majd 1986-ban ügyvédi és jogtanácsosi szakvizsgát tett. 1987-ig állami szervezetek és szövetkezetek jogi képviselőjeként tevékenykedett. 1987 közepétől a Termelőszövetkezetek Országos Tanácsa Főtitkári Titkárságán dolgozott jogi munkakörben. A Miskolci Egyetem megalakulását követően 8 évig az egyetem Civilisztika Intézetében volt óraadó, később másodállású tanársegéd. A rendszerváltást követően, 1990 novemberétől Horváth Balázs belügyminiszter kabinettitkára lett, 1993. december 21-étől Boross Péter belügyminiszter titkárságvezetője. A Boross-kormány egész időtartama alatt a Miniszterelnöki Titkárságot vezette. 1994 és 1996 júliusa között az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságának munkatársa volt, majd 1998-ig a volt miniszterelnökök titkárságán dolgozott. Az első Orbán-kormány teljes időtartama alatt főosztályvezető és kormány-főtanácsadó, majd 2010-ig a Miniszterelnöki Hivatal főosztályvezetője. 2010-től 70. életéve betöltéséig Pintér Sándor belügyminiszter politikai főtanácsadója volt.

Tarr Gyula

1955. augusztus 25-én született Budapesten. 1979-ben szerzett jogi diplomát az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán. 1979. augusztus 1-jétől 1983. február 28-áig a Kultúra Külkereskedelmi Vállalatnál szerződésekkel, peres ügyekkel foglalkozott jogi előadóként. 1983. március 1-je és 1987. június 14-e között ellátta a Mezőgazdasági és Élelmezésügyi Minisztérium Koordinációs, Miniszterhelyettesi Titkárság területén az osztályvezető-helyettesi feladatokat. 1987. június 15-étől 1990. május 31-éig az Országos Tervhivatalnál feladatai közé tartozott a tárcaközi egyeztetés, vezetői felkészítés osztály-

vezető-helyettesi minőségben. 1990. június 1-je és 1990. december 31-e között a Belügyminisztérium Miniszteri Titkárság vezetése tartozott feladatai közé, osztályvezetőként. 1991 januárjától 1993 februárjáig a Miniszterelnöki Hivatal Tárca Nélküli Miniszter Titkárságát vezette, majd 1993. március 1. – 1994. október 14. között a Pénzügyminisztérium Koordinációs Főosztály főosztályvezetőjeként dolgozott. 1994. október 15-étől a Miniszterelnöki Kormányiroda, a Miniszterelnökség, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, a Miniszterelnöki Hivatal kormány-főtanácsadójaként dolgozik.

Zsinka András

1947-ben született Székesfehérváron. A középiskolát Budapesten végezte el. Pályája eleje az élsporthoz kapcsolódik. (Kiváló középtávfutóként olimpikon is volt.) A sport révén került kapcsolatba a Belügyminisztériummal. 1973-tól hivatásos állományú tűzoltóként dolgozott. 1975-ben a BM Zászlósképző Iskolán tornatanárként kezdte meg a tiszti pályáját. 1978-ban a Juhász Gyula Tanárképző Főiskolán tornatanári, majd 1982-ben az Eötvös Loránd Tudományegyetemen nevelésszociológus diplomát szerzett. 1984-ben a rendőrtiszti végzettséget is megszerezte. A hivatásos szolgálat felső korhatárának elérését követően kormánytisztviselőként dolgozott tovább. 2012-ben a köztársasági elnök nyugállományú rendőr vezérőrnaggyá léptette elő.

Személyügyi területen 1985 óta dolgozik a Belügyminisztérium szerveinél. 1985 és 1989 között a BM Személyügyi Csoportfőnökségen beosztottként kezdte, 1989–1990-ben a Tűzoltóság Országos Parancsnokság egyik személyzeti vezetője. Egy rövid BM-s kitérő után 1992-től 1999-ig az Országos Rendőr-főkapitányságon a Személyügyi Főosztály vezetőjének helyettese volt. 1999 és 2007 között a BM, illetve a jogutód ÖTM személyügyi vezetője. 2007-től 2010-ig ismét az ORFK-n dolgozott mint a Személyügyi Szolgálat vezetője. A 2010-s kormányváltást követően a Belügyminisztérium Személyügyi Főosztály vezetőjeként, 2014-től helyettes államtitkárként ismét ő irányítja a belügyi személyügyi szakterület tevékenységét.

2. A Belügyminisztérium jelentősebb közreműködésével előkészített központi jogszabályok, jogszabálytervezetek jegyzéke

2.1. Elfogadott jogszabályok

Törvények

1990. évi X. törvény a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról.

1990. évi XVI. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról.

1990. évi XXI. törvény a honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény módosításáról.

1990. évi XXVI. törvény az 1945 és 1963 közötti törvénysértő elítélések semmissé nyilvánításáról.

1990. évi XXVII. törvény a magyar állampolgárságtól megfosztó határozatok hatályának megszűnéséről.

1990. évi XXVIII. törvény az 1956. októberi forradalom és szabadságharc jelentőségének törvénybe iktatásáról.

1990. évi XXIX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról.

1990. évi XXX. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról.

1990. évi XXXI. törvény a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény módosításáról.

1990. évi XXXII. törvény a magyar állampolgárságtól megfosztó határozatok hatályának megszűnéséről szóló 1990. évi XXVII. törvény módosításáról.

1990. évi XXXIII. törvény az államtitkárok jogállásának átmeneti szabályozásáról.

1990. évi XXXIV. törvény a tanácsok megbízatásának meghosszabbításáról.

1990. évi XXXIX. törvény a közkegyelem gyakorlásáról.

1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról.

1990. évi XLIV. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról.

1990. évi XLV. törvény az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény módosításáról.

1990. évi XLVI. törvény a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény módosításáról és kiegészítéséről.

1990. évi LI. törvény az állam- és közbiztonságról szóló 1974. évi 17. törvényerejű rendelet módosításáról.

1990. évi LIV. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról.

1990. évi LV. törvény az országgyűlési képviselők jogállásáról.

1990. évi LVI. törvény az országgyűlési képviselők tiszteletdíjáról, költségtérítéséről és kedvezményeiről.

1990. évi LIX. törvény a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény kihirdetéséről szóló 1988. évi 3. törvényerejű rendelet módosításáról.

1990. évi LXIII. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról.

1990. évi LXIV. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról.
1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról.
1990. évi LXVII. törvény a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről.
1990. évi LXIX. törvény a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről szóló 1990. évi LXVII. törvény módosításáról.
1990. évi LXXVIII. törvény a honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény módosításáról.
1990. évi LXXXII. törvény a fegyveres erők és a fegyveres testületek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról szóló 1971. évi 10. törvényerejű rendelet módosításáról.
1990. évi LXXXIII. törvény a helyi önkormányzatok megalakulásával összefüggő kiegészítő és átmeneti szabályokról.
1990. évi XC. törvény a köztársasági megbízott jogállásáról, hivataláról és egyes feladatairól.
1990. évi XCIII. törvény az illetékekről.
1990. évi C. törvény a helyi adókról.
1990. évi CIV. törvény a Magyar Köztársaság 1991. évi állami költségvetéséről és az államháztartás vitelének 1991. évi szabályairól.
1991. évi XX. törvény a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről.
1991. évi XXI. törvény a helyi önkormányzatok 1991. évi céltámogatásáról.
1991. évi XXIV. törvény a fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatokról.
1991. évi XXXIII. törvény egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról.
1991. évi LXXIII. törvény az országgyűlési képviselők tiszteletdíjáról, költségtérítéséről és kedvezményeiről szóló 1990. évi LVI. törvény módosításáról.
1991. évi LXXV. törvény az 1996. évben megrendezendő világkiállításról.
1991. évi LXXVI. törvény a helyi önkormányzatok megalakulásával összefüggő kiegészítő és átmeneti szabályokról szóló 1990. évi törvény módosításáról.
1991. évi LXXXVII. törvény az állami népességnyilvántartás működésének átmeneti szabályairól.
1992. évi VII. törvény a Magyar Népköztársaság és a Román Szocialista Köztársaság között a kettős állampolgárság eseteinek megoldásáról és megelőzéséről Bukarestben 1979. július 13-án aláírt egyezmény kihirdetéséről szóló 1980. évi 2. törvényerejű rendelet hatályon kívül helyezéséről.
1992. évi VIII. törvény a Magyar Népköztársaság és a Bolgár Népköztársaság között kettős állampolgárságú személyek állampolgárságának rendezéséről Szófiában, 1958. június 27-én aláírt Egyezmény kihirdetésére vonatkozó 1959. évi 27. törvényerejű rendelet hatályon kívül helyezéséről.
1992. évi XXIII. törvény a kormánytisztviselők jogállásáról.
1992. évi XXVI. törvény a helyi önkormányzatok 1992. évi címzett és céltámogatásáról.
1992. évi XXXIV. törvény a helyi önkormányzatok 1992. évi kiegészítő céltámogatásáról.
1992. évi XLII. törvény az állami népességnyilvántartás működésének átmeneti szabályairól.
1992. évi LXVI. törvény a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról.
1992. évi LXXXIX. törvény a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről.
1992. évi LXVI. törvény a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról, egységes szerkezetben a végrehajtásáról szóló 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelettel.
1993. évi XII. törvény a társadalombiztosítási képviselők 1993. évi választásáról.
1993. évi XV. törvény a Magyar Köztársaság és az Osztrák Köztársaság közötti vasúti határforgalom ellenőrzéséről, 1992. július 5-én Bécsben aláírt Egyezmény kihirdetéséről.
1993. évi XXVI. törvény a Menekülteket Támogató Alapról.

1993. évi XXVII. törvény a Nemzeti Sport Alapról.
1993. évi XXXIV. törvény a Magyar Népköztársaság és az Osztrák Köztársaság között a közös államhatár láthatóságának biztosításáról és az ezzel összefüggő kérdések szabályozásáról Budapesten, 1964. évi október 31-én aláírt szerződés módosításáról és kiegészítéséről szóló 1987. április 29-én aláírt szerződés kihirdetéséről.
1993. évi XXXV. törvény a Magyar Köztársaság és az Osztrák Köztársaság között a közúti és a vízi közlekedésben a határforgalom ellenőrzéséről szóló, Budapesten, az 1992. évi május hó 15. napján aláírt Egyezmény kihirdetéséről.
1993. évi L. törvény a helyi önkormányzatok folyamatban lévő címzett és céltámogatásáról, továbbá a támogatási célok 1993. évi rangsoráról.
1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról.
1993. évi LXXVIII. törvény a lakosság és a helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról.
1993. évi LXXXVI. törvény a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról.
1993. évi LXXXVII. törvény a helyi önkormányzatok 1993. évi új induló címzett támogatásáról, továbbá a felülvizsgált kórházrekonstrukciókról.
1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről.
1994. évi LXIV. törvény a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról.

Kormányrendeletek

1/1990. (VII. 3.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Németországi Szövetségi Köztársaság Kormánya között az 1990. évi március hó 24. napján jegyzékváltás útján megkötött, a vízumkényszer megszüntetéséről szóló megállapodás kihirdetéséről.
39/1990. (IX. 15.) Korm. rendelet a belügyminiszter feladat- és hatásköréről.
58/1990. (IX. 25.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Francia Köztársaság Kormánya között a rövid időtartamú tartózkodásokra vonatkozó vízumkötelezettség megszüntetéséről és az 1990. évi július hó 4. napján létrejött megállapodás kihirdetéséről.
67/1990. (X. 12.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Dán Királyság Kormánya között a vízumkényszer megszüntetésére vonatkozó megállapodás kihirdetéséről.
102/1990. (XII. 7.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyság Kormánya között vízumkényszer megszüntetésére vonatkozó megállapodás kihirdetéséről.
10/1991. (I. 18.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és az Osztrák Köztársaság Kormánya között Szombathelyen, az 1990. évi március hó 12. napján aláírt, a rönöki Szent Imre templom megközelíthetőségéről szóló egyezmény kihirdetéséről.
19/1991. (I. 29.) Korm. rendelet a Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálatról.
21/1991. (II. 5.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és az Argentin Köztársaság Kormánya között a vízummentességre vonatkozó megállapodás kihirdetéséről.
22/1991. (II. 5.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Svájc Szövetségi Tanács között a vízumkényszer megszüntetésére vonatkozó megállapodás kihirdetéséről.

29/1991. (II. 26.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és az Amerikai Egyesült Államok Kormánya között a vízummentességre, illetve a vízumkönnyítésre vonatkozó megállapodás kihirdetéséről.

31/1991. (II. 26.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és az Izland Kormánya között a vízumkényszer megszüntetésére vonatkozó megállapodás kihirdetéséről.

32/1991. (II. 26.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Norvég Királyság Kormánya között a vízumkényszer megszüntetésére vonatkozó megállapodás kihirdetéséről.

59/1991. (IV. 19.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Benelux országok Kormányai között a vízumkényszer megszüntetésére vonatkozó megállapodás kihirdetéséről.

61/1991. (IV. 19.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és Kanada Kormánya között a vízummentességre, illetve vízumkönnyítésre vonatkozó megállapodás kihirdetéséről.

62/1991. (IV. 26.) Korm. rendelet az egyes szabálysértésekről szóló 17/1968. (IV. 14) Korm. rendelet módosításáról.

69/1991. (VI. 6.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Görög Köztársaság Kormánya között a vízummentességre, illetve vízumkönnyítésre vonatkozó megállapodás kihirdetéséről.

70/1991. (VI. 6.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság címere, valamint az állami felségjogra utaló egyes elnevezések és megjelölések használatának rendjéről szóló 7/1974. (II. 20.) MT rendelet módosításáról.

79/1991. (VI. 15.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Koreai Köztársaság Kormánya között a vízummentességre, illetve vízumkönnyítésre vonatkozó megállapodás kihirdetéséről.

80/1991. (VI. 15.) Korm. rendelet a rádióállomások forgalmi adatainak bejelentéséről szóló 26/1965. (XI. 28.) Korm. rendelet hatályon kívül helyezéséről.

85/1991. (VI. 27.) Korm. rendelet a Világkiállítási Alapról szóló 80/1990. (IV. 27.) MT rendelet, valamint az 1995. évi Budapest–Bécs Világkiállítás magyar kormánybiztosának feladatáról és hatásköréről szóló 82/1990. (IV. 26) MT rendelet módosításáról.

86/1991. (VI. 29.) Korm. rendelet az állami népességnyilvántartás és az egyéb államigazgatási, önkormányzati és igazságszolgáltatási személyi nyilvántartó rendszerek működésének feltételéről szóló átmeneti rendelkezésekről.

87/1991. (VIII. 28.) Korm. rendelet a sokszorosítógépekről szóló egyes jogszabályok hatályon kívül helyezéséről.

107/1991. (VIII. 28.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és az Uruguayi Keleti Köztársaság Kormánya között a vízumkényszer kölcsönös megszüntetéséről.

109/1991. (VIII. 28.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és Írország Kormánya között a vízummentességre, illetve a vízumkönnyítésre vonatkozó megállapodás kihirdetéséről.

115/1991. (IX. 10.) Korm. rendelet a kézilőfegyverekről és a lőszerekről, a gáz- és riasztófegyverekről, valamint légfegyverekről és a lőterekről.

123/1991. (IX. 27.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Seychelles-i Köztársaság Kormánya között a vízumkötelezettség kölcsönös megszüntetéséről.

130/1991. (X. 16.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és az Olasz Köztársaság Kormánya között Rómában, 1990. január hó 17. napján aláírt vízummegállapodás kihirdetéséről szóló 37/1990. (II. 28.) MT rendelet módosításáról.

159/1991. (XII. 14.) Korm. rendelet a Belügyminiszter feladat- és hatásköréről szóló 39/1990. (IX. 15.) Korm. rendelet módosításáról.

166/1991. (XII. 26.) Korm. rendelet az útlevél ügyekben eljáró szervekről.

7/1992. (I. 16.) Korm. rendelet az államtitokról és a szolgálati titkokról szóló 1987. évi 5. törvényerejű rendelet végrehajtásáról kiadott 17/1987. (VI. 9.) MT rendelet módosításáról.

15/1992. (I. 27.) Korm. rendelet a polgári védelemről.

16/1992. (I. 27) Korm. rendelet a tűz elleni védekezésről és a tűzoltóságról szóló 1973. évi 13. törvényerejű rendelet végrehajtására kiadott, többször módosított 14/1973. (VI. 2.) MT rendelet módosításáról.

21/1992. (I. 28.) Korm. rendelet a belügyi igazgatás körébe tartozó államigazgatási feladat- és hatáskörökről.

33/1992. (II. 19.) Korm. rendelet Magyarország és Ecuador között a diplomata, hivatalos, speciális szolgálati és magánútlevelekre vonatkozó vízumkényszer megszüntetéséről.

36/1992. (II. 21.) Korm. rendelet a megyei (fővárosi) vagyonátadó bizottságokról szóló 63/1990. (X. 4.) Korm. rendelet módosításáról.

38/1992. (II. 28.) Korm. rendelet a nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérletéről és a helyiséggazdálkodásról szóló egyes rendelkezések módosításáról.

49/1992. (III. 13.) Korm. rendelet a Belügyminisztérium munkájának önkéntes segítőire vonatkozó egyes rendelkezések hatályon kívül helyezéséről.

56/1992. (III. 25.) Korm. rendelet a Világkiállítás megrendezésének szervezeti feltételeiről.

76/1992. (IV. 30.) Korm. rendelet a lakáscélú támogatásokról szóló 106/1988. (XII. 26.) MT rendelet módosításáról.

77/1992. (IV. 30.) Korm. rendelet a köztársasági megbízott egyes feladatairól.

78/1992. (V. 5.) Korm. rendelet a belügyminiszter feladat- és hatásköréről szóló 39/1990. (IX. 15.) Korm. rendelet módosításáról.

112/1992. (VII. 7.) Korm. rendelet a miniszterek munkáltatói jogáról.

118/1992. (VII. 29.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Chilei Köztársaság Kormánya között a magánútlevéllel érkező állampolgárok vízumkötelezettségének kölcsönös megszüntetéséről.

128/1992. (IX. 1.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Kínai Köztársaság Kormánya között, a kölcsönös vízummentességről szóló, Pekingben, 1992. április 28-án létrejött Megállapodás kihirdetéséről.

131/1992. (IX. 11.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Costa Rica-i Köztársaság Kormánya között a vízumkötelezettség kölcsönös megszüntetéséről a San Joséban 1992. május 13. napján létrejött megállapodás kihirdetéséről.

147/1992. (XI. 6.) Korm. rendelet az önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanvagyon nyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről.

165/1992. (XII. 17.) Korm. rendelet a köztisztviselők munkavégzéséről, munka- és pihenőidejéről, jutalmazásáról, valamint juttatásairól.

173/1992. (XII. 23.) Korm. rendelet a főtanácsadói és tanácsadói munkakörökről.

5/1993. (I. 13.) Korm. rendelet az egyes szabálysértésekről szóló 17/1968. (IV. 14.) Korm. rendelet módosításáról.

7/1993. (I. 13.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyság Kormánya között a kábítószerek és a pszichotrop anyagok tiltott termelése, kereskedelme és a visszaélés megelőzése területén való együttműködés tárgyában 1991. április 25-én aláírt Egyetértési Memorandum kihirdetéséről.

14/1993. (I. 22.) Korm. rendelet az Országos Nukleárisbaleset-elhárítási Rendszer létrehozásáról szóló 135/1989. (XII. 22.) MT rendelet módosításáról.

15/1993. (I. 27.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Németországi Szövetségi Köztársaság Kormánya között a szervezett bűnözés elleni harcban folytatott együttműködésről szóló Egyezmény kihirdetéséről.

22/1993. (II. 4.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Portugál Köztársaság Kormánya között a vízumkötelezettségének kölcsönös megszüntetéséről Budapesten, 1992. szeptember 2. napján létrejött megállapodás kihirdetéséről.

24/1993. (II. 12.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya, valamint a Lett Köztársaság Kormánya között a vízumkötelezettség kölcsönös megszüntetése tárgyában Rigában, 1992. augusztus 7. napján aláírt Megállapodás kihirdetéséről.

25/1993. (II. 12.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya, valamint a Litván Köztársaság Kormánya között a vízumkötelezettség kölcsönös megszüntetése tárgyában Vilniusban, 1992. augusztus 8. napján aláírt megállapodás kihirdetéséről.

33/1993. (II. 17.) Korm. rendelet az útlevél ügyekben eljáró szervekről szóló 166/1991. (XII. 26.) Korm. rendelet módosításáról.

43/1993. (III. 3.) Korm. rendelet a Menekültügyi és Migrációs Hivatal létrehozásáról.

44/1993. (II. 12.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) között a szervezet magyarországi jogállásáról, kiváltságairól és mentességeiről szóló – 1992. április 7-én Budapesten aláírt – Megállapodás kihirdetéséről.

46/1993. (III. 17.) Korm. rendelet a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatásának igénybejelentési, döntéselőkészítési és elszámolási rendjéről.

51/1993. (III. 31.) Korm. rendelet a közigazgatási és ügykezelői alapvizsgáról.

57/1993. (IV. 7.) Korm. rendelet az országgyűlési egyéni és területi választókerületek megállapításáról szóló 2/1990. (I. 11.) MT rendelet mellékletének módosításáról.

59/1993. (IV. 9.) Korm. rendelet a Céltámogatási Kiegészítő Keretből adható támogatásról.

61/1993. (IV. 15.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya, valamint a Szlovén Köztársaság Kormánya között a vízumkötelezettség kölcsönös megszüntetéséről szóló Egyezmény kihirdetéséről.

64/1993. (IV. 30.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Török Köztársaság Kormánya között a terrorizmus, a kábítószer tiltott forgalma és a szervezett bűnözés elleni harcban történő együttműködésről szóló Megállapodás kihirdetéséről.

68/1993. (V. 5.) Korm. rendelet a közszolgálati nyilvántartásról.

74/1993. (V. 12.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya, valamint az Észt Köztársaság Kormánya a vízumkötelezettség kölcsönös megszüntetése tárgyában Tallinnban 1992. augusztus 8. napján aláírt megállapodás kihirdetéséről.

77/1993. (V. 12.) Korm. rendelet a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény végrehajtásáról a helyi önkormányzatok által fenntartott szolgáltató feladatokat ellátó egyes költségvetési intézményeknél.

79/1993. (V. 12.) Korm. rendelet a rendőrség, a határőrség, a polgári védelem és a tűzoltóság szerveinek, valamint hivatásos állományú tagjainak anyagi felelősségét szabályozó egyes rendeletek módosításáról.

82/1993. (V. 21.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Dél-Afrikai Köztársaság Kormánya között a magánútlevelek vízummenteségéről szóló megállapodás kihirdetéséről.

85/1993. (VI. 1.) Korm. rendelet a tűzvédelem és a polgári védelem központi irányításáról.

95/1993. (VI. 25.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és az Olasz Köztársaság Kormánya között Rómában, 1990. január 17-én aláírt és a 37/1990. (II. 28.) MT rendelettel hirdetett, valamint az 1991. július 6-án, Budapesten aláírt és a 130/1991. (X. 16.) Korm. rendelettel kihirdetett megállapodás módosításáról.

96/1993. (VII. 1.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és Mongólia Kormánya között a diplomata és a szolgálati útlevéllel rendelkező állampolgáraik kölcsönös vízummentességéről szóló, Budapest, 1992. szeptember 24. napján aláírt Egyezmény kihirdetéséről.

103/1993. (VII. 12.) Korm. rendelet a helyi önkormányzati irattárakban, illetve levéltárakban őrzött, a jogutód nélkül megszüntetett Állami Egyházügyi Hivatal tevékenységéhez kapcsolódó iratok további kezeléséről.

116/1993. (VIII. 19.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és Malaysia Kormánya között korlátozott vízummentességi megállapodás kihirdetéséről.

120/1993. (IX. 2.) Korm. rendelet a fegyveres erők és fegyveres testületek hivatásos állományú tagjainak nyugdíjáról szóló 22/1971.(VI. 1.) Korm. rendelet módosításáról.

124/1993. (IX. 22.) Korm. rendelet a közbiztonságra különösen veszélyes eszközökről.

125/1993. (IX. 22.) Korm. rendelet a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény végrehajtásáról.

143/1993. (X. 13.) Korm. rendelet a közszolgálati irattározás egyes kérdéseiről.

146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény végrehajtásáról.

147/1993. (X. 26.) Korm. rendelet a személyi igazolvány kiadásának és nyilvántartásának átmeneti szabályairól.

157/1993. (XI. 11.) Korm. rendelet az útlevél ügyekben eljáró szervekről szóló 166/1991. (XII. 26.) Korm. rendelet módosításáról.

166/1993. (XI. 30.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és az Osztrák Köztársaság Kormánya között a közúti és vízi határforgalom ellenőrzéséről szóló Egyezmény végrehajtását szolgáló Megállapodás kihirdetéséről.

55/1994. (IV. 16.) Korm. rendelet a magánútlevéllel rendelkező állampolgárok vízummentes utazásáról szóló, a Magyar Köztársaság Kormánya és Izrael Állam Kormánya között az 1993. évi november hó 12. napján létrejött megállapodás kihirdetéséről.

147/1994. (XI. 17.) Korm. rendelet a belügyminiszter feladat- és hatásköréről.

Miniszteri rendeletek

1/1990. (I. 10.) BM rendelet a Magyar Köztársaság Rendőrségének Szolgálati Szabályzatáról.

2/1990. (I. 16.) BM rendelet az 1990. március 25-ére kitűzött választás eljárási határidőinek, határnapjainak naptár szerinti megállapításáról.

9/1990. (II. 7.) BM rendelet a rendőrség nyomozó hatóságainak hatásköréről és illetékességéről.

11/1990. (II. 18.) BM rendelet az őrizetnek, illetve az előzetes letartóztatásnak rendőrségi fogdában történő végrehajtásáról.

15/1990. (V. 14.) BM rendelet a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról.

18/1990. (VII. 17.) BM rendelet az 1990. július 29-ére kitűzött népszavazás eljárási határidőinek, határnapjainak naptár szerinti megállapításáról, a választási munkacsoportok feladatairól és a szavazatösszesítés rendjéről.

20/1990. (VIII. 6.) BM rendelet a közúti közlekedés rendőrhatósági igazgatásáról.
21/1990. (VIII. 9.) BM rendelet az 1990. szeptember 30-ára kitűzött választás eljárási határidőinek, határnapjainak naptár szerinti megállapításáról.
23/1990. (VIII. 21.) BM rendelet a választási munkacsoportok feladatairól és a szavazatösszesítés rendjéről.
24/1990. (IX. 5.) BM rendelet a Repülőtéri Biztonsági Főigazgatóság létesítéséről, feladatáról és hatásköréről.
27/1990. (XI. 21.) BM rendelet a rendőr-főkapitányi és a rendőrkapitányi beosztások betöltésének pályázati rendjéről.
1/1991. (I. 25.) BM rendelet a belügyi rendelkezésű lakásokról.
2/1991. (I. 25.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alatt álló szervek dolgozóinak lakáscélú munkáltatói támogatásáról.
3/1991. (III. 6.) BM rendelet az 1991. évi illetmény-, illetve béremelésről.
4/1991. (IV. 13.) BM rendelet a Polgári Fegyveres Őrség Működési és Szolgálati Szabályzatának Módosításáról.
5/1991. (IV. 13.) BM rendelet a közúti közlekedés rendőrhatósági igazgatásáról szóló 20/1990. (VIII. 6.) BM rendelet módosításáról.
6/1991. (V. 7.) BM rendelet egyes utasítások hatályon kívül helyezéséről.
7/1991. (V. 16.) BM rendelet a belügyi rendelkezésű lakásokról szóló 1/1991. (I. 25.) BM rendelet kiegészítéséről.
8/1991. (VI. 15.) BM rendelet a rádióállomások forgalmi adatainak bejelentéséről szóló 26/1965. (XI. 28.) Korm. rendelet végrehajtására vonatkozó 1/1966. (II. 16.) BM rendelet hatályon kívül helyezéséről.
9/1991. (VII. 18.) BM rendelet a sokszorosítógépekkel kapcsolatos rendészeti feladatokról szóló 2/1984. (XII. 28.) BM rendelet hatályon kívül helyezéséről.
10/1991. (VIII. 12.) BM rendelet a lőfegyverek és lőszerek, az ipari robbanóanyagok és pirotechnikai termékek forgalomba hozatalának, használatának ideiglenes korlátozásáról.
11/1991. (IX. 6.) BM rendelet a rendőrkapitányságok illetékességi területének megállapításáról.
12/1991. (X. 1.) BM rendelet az illetménymegállapítás és a folyósítás szabályairól szóló 19/1987. BM utasítás módosításáról.
13/1991. (X. 17.) BM rendelet a külföldiek magyarországi tartózkodásáról szóló 1982. évi 19. törvényerejű rendelet végrehajtására kiadott 7/1982. (VIII. 26.) BM rendelet módosításáról.
14/1991. (X. 31.) BM rendelet a kézilőfegyverekről, lőszerekről, gáz- és riasztófegyverekről, légfegyverekről és lőszerekről szóló 115/1991. (IX. 10.) Korm. rendelet végrehajtásáról.
15/1991. (XII. 10.) BM rendelet az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 2/1982. (VII. 14.) MT–TH rendelkezés módosításáról.
1/1992. (I. 1.) BM rendelet a külföldre utazásról és az útlevélről szóló 1989. évi XXVIII. törvény végrehajtására kiadott 13/1989. (XII. 29.) BM rendelet módosításáról.
2/1992. (II. 13.) BM rendelet a Polgári Fegyveres Őrség Működési és Szolgálati Szabályzatának kiadásáról szóló 7/1977. (XII. 24.) BM rendelet módosításáról.
3/1992.(IV. 1.) BM rendelet a külföldre utazásról és az útlevelekről szóló 1989. évi XXVIII. törvény végrehajtására kiadott 13/1989. (XII. 29.) BM rendelet módosításáról.
4/1992. (IV. 7.) BM rendelet a tűz elleni védekezésről és a tűzoltóságról szóló 3/1980. (VIII. 30.) BM rendelet, valamint az Országos Tűzvédelmi Szabályzat kiadásáról szóló 4/1980. (XI. 25.) BM rendelet módosításáról.

5/1992. (IV. 28.) BM rendelet a hivatásos tűzoltóság működési és illetékességi területének megállapításáról.
6/1992. (V. 5.) BM rendelet a Szolgálati Jel, a Bátorság Érdemjel kitüntető cím és a Miniszteri Díj alapításáról.
7/1992. (V. 19.) BM rendelet a polgári védelemről szóló 15/1992. (I. 27.) Korm. rendelet végrehajtásáról.
8/1992. (V. 19.) BM rendelet egyes miniszteri rendeletek módosításáról.
9/1992. (VI. 5.) BM rendelet a belügyi egészségügyi szolgálat igénybevételéről.
10/1992. (VI. 22.) BM rendelet a rendőrkapitányságok illetékességi területének megállapításáról szóló 11/1991. (IX. 6.) BM rendelet módosításáról.
11/1992. (VIII. 3.) BM rendelet a Munka Törvénykönyve egyes rendelkezéseinek alkalmazásáról a hivatásos állomány szolgálati viszonyára.
12/1992. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrkapitányságok illetékességi területének megállapításáról szóló 11/1991. (IX. 6.) BM rendelet módosításáról.
13/1992. (XII. 11.) BM rendelet az Együttműködési Megállapodás kihirdetéséről.
14/1992. (XII. 29.) BM rendelet a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvénynek a belügyminiszter ágazati irányítása alá tartozó szerveknél történő végrehajtásáról.
15/1992. (XII. 30.) BM rendelet az 1993. évi társadalombiztosítási képviselőválasztás választói nyilvántartásának előkészítéséről.
1/1993. (I. 22.) BM rendelet a rendőrség, a határőrség, a polgári védelem és az állami tűzoltóság közúti járműveinek műszaki megvizsgálásáról, forgalomba helyezésének és forgalomban tartásának műszaki feltételeiről, továbbá környezetvédelmi felülvizsgálatáról és ellenőrzéséről.
2/1993. (II. 2.) BM rendelet az országgyűlési képviselőknek a rendőrség, a határőrség, a polgári védelem és a tűzoltóság működésére szolgáló területre történő belépéséről.
3/1993. (II. 25.) BM rendelet a Szolgálati Jel, a Bátorság Érdemjel kitüntető cím és a Miniszteri Díj alapításáról szóló 6/1992. (V. 5.) BM rendelet módosításáról.
4/1993. (II. 25.) BM rendelet a rendőrkapitányságok illetékességi területének megállapításáról szóló 11/1991. (IX. 6.) BM rendelet módosításáról.
5/1993. (III. 26.) BM rendelet az 1993. május 21. napjára kitűzött társadalombiztosítási képviselőválasztás eljárási határidőinek, határnapjainak naptár szerinti megállapításáról.
6/1993. (III. 26.) BM rendelet az 1993. május 21. napjára kitűzött társadalombiztosítási képviselőválasztást előkészítő és lebonyolító választási munkacsoport feladatairól.
7/1993. (IV. 15.) BM rendelet az 1993. évi társadalombiztosítási képviselő-választás előkészítése és lebonyolítása pénzügyi normatíváiról, tételeiről, az elszámolás és a munkabér-visszaigénylés rendjéről és a munkáltatók szavazóköri költségeiről.
8/1993. (V. 21.) BM rendelet a hivatásos tűzoltók működési és illetékességi területének megállapításáról szóló 5/1992. (IV. 28.) BM rendelet módosításáról.
9/1993. (V. 21.) BM rendelet a polgári védelemről szóló 15/1992. (I. 27.) Korm. rendelet módosításáról.
10/1993. (VIII. 10.) BM rendelet a Belügyminisztérium szerveinél hadkötelezettség alapján katonai szolgálatot teljesítők pénzbeli járandóságairól szóló 23/1991. (BK. 12.) BM utasítás módosításáról.
11/1993. (VIII. 10.) BM rendelet a Nemzeti Sport Alap kezelési és működési szabályairól.
12/1993. (VIII. 12.) BM rendelet a rendőrkapitányságok illetékességi területének megállapításáról szóló 11/1991. (IX. 6.) BM rendelet módosításáról.

14/1993. (XII. 6.) BM rendelet az országgyűlési képviselők 1994. évi választására a választói nyilvántartás és a szavazókörök technikai előkészítéséről.

15/1993. (XII. 10.) BM rendelet az illetménymegállapítás és folyósítás szabályairól szóló 19/1987. BM utasítás módosításáról.

16/1993. (XII. 14.) BM rendelet a közszolgálati nyilvántartás egyes kérdéseiről.

1/1994. (I. 27.) BM rendelet a választójoggal nem rendelkező személyekről történő adatszolgáltatás rendjéről és a határidejéről.

4/1994. (II. 11.) BM rendelet az 1994. május 8-ra kitűzött országgyűlési képviselő-választás eljárási határidőinek és határnapjainak naptár szerinti megállapításáról.

5/1994. (II. 25.) BM rendelet az 1994. május 8. napjára kitűzött országgyűlési képviselő választások választási szervei mellett működő választási munkacsoportok feladatairól.

7/1994. (III. 22.) BM rendelet a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásából teljesített adatszolgáltatásokért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjról.

9/1994. (IV. 30.) BM rendelet a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény, valamint a 64/1994. (IV. 30.) Korm. rendelet végrehajtásáról.

14/1994. (VI. 28.) BM rendelet az állam tulajdonában és a Belügyminisztérium kezelésében lévő lakóépületek, lakások, nem lakás céljára szolgáló helyiségek elidegenítéséről.

15/1994. (VII. 14.) BM rendelet a rendőrség nyomozó hatóságainak hatásköréről és illetékességéről.

17/1994. (VII. 29.) BM rendelet a választók, a választójoggal nem rendelkezők és a szavazókörök nyilvántartásának technikai előkészítése az önkormányzati képviselők és polgármesterek választására.

20/1994. (X. 11.) BM rendelet az önkormányzati képviselők és polgármesterek 1994. december 11-re kitűzött választása eljárási határidőinek és határnapjainak naptár szerinti megállapításáról.

21/1994. (X. 11.) BM rendelet az 1994. évi helyi és kisebbségi önkormányzati képviselő-választások lebonyolítása pénzügyi normatíváiról, tételeiről, az elszámolás és a munkabér-visszaigénylés rendjéről, a kisebbségi jelöltek választási kampányának támogatásáról.

22/1994. (X. 21.) BM rendelet a választási munkacsoportok feladatairól szóló 1993. évi LXXXVI. törvény, valamint a 64/1994. (IV. 30.) Korm. rendelet végrehajtására kiadott 9/1994. (IV. 30.) BM rendelet módosításáról.

2.2. Az 1994 első félévében részben előkészített jogszabályok

Az Országgyűléshez benyújtott törvényjavaslatok

A katasztrófák elleni védekezésről és veszélyhelyzetben alkalmazható szabályokról.

A rendvédelmi és rendészeti szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról, valamint társadalombiztosítási ellátásáról.

A tűz elleni védekezésről és műszaki mentésről.

Az Alkotmánynak a katasztrófák elleni védekezésről és a veszélyhelyzetben alkalmazható szabályokkal kapcsolatos módosításáról.

Előkészítés alatt álló törvényi koncepciók és tervezetek

A fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatokról szóló 1991. évi XXIV. törvény módosítása.

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvénynek a megyei közgyűlés tagjainak és elnökének megválasztására vonatkozó szabályainak módosítása.

A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint az egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköréről szóló 1991. évi XX. törvény módosítása.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosítása.

A köztársasági megbízott jogállásának és hivatala szervezetének és működésének újraszabályozása.

A polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseinek újraszabályozása.

Az Alkotmánynak a bejelentés és a panasz jogáról szóló törvénnyel összefüggő módosításáról

Az Alkotmánynak a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos módosítása.

Koncepció a menekültügy törvényi szabályozásáról.

Koncepció a szabálysértési törvény újraszabályozására.

Koncepció az államigazgatási eljárás általános szabályainak reformjára.

Törvénytervezet a bejelentés és a panasz jogáról.

Törvénytervezet a helyi önkormányzati jelképekről.

Törvénytervezet a külföldre utazásról és a hazatérésről.

Törvénytervezet a Magyar Köztársaság államhatáráról és a határőrségről.

Törvénytervezet a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény módosításáról.

Törvénytervezet a tudományos kutatás, a közvélemény-kutatás és piackutatás, valamint a közvetlen piacszerzés céljára felhasznált személyes adatok védelméről.

Törvénytervezet az állam- és a hivatali titok védelméről.

Törvénytervezet az anyakönyvekről, a házasságkötésről és a névviselésről.

Törvénytervezet az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról, juttatásairól és költségtérítéséről.

Kormányrendeletek és miniszteri rendeletek tervezetei

A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény végrehajtási rendeletei:

- a fedővállalkozások létrehozásának és fenntartásának szabályai (Korm. rendelet),
- a személyes javak rendőri intézkedés keretében történő igénybevételével és a kártalanítással kapcsolatos eljárás szabályai (Korm. rendelet),
- a rendőrség ellenérték fejében végezhető szolgáltatási tevékenysége (Korm. rendelet),
- a kerékbilincs alkalmazásának feltételei (Korm. rendelet),
- a rendőrség személyi állományával kapcsolatos egyes kérdések átmeneti szabályai (Korm. rendelet),
- a vállalkozás keretében végzett személyi és vagyonvédelem, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályai (Korm. rendelet),
- a bírói engedélyhez kötött különleges eszközök és módszerek igénybevétele engedélyezésének szabályai (min. rendelet),
- a rendőrség nyomozó hatóságainak hatásköre és illetékessége (min. rendelet),

- a rendkívüli halálesetekben követendő rendőri eljárás szabályai (min. rendelet),
- a rendőrség általános bűnmegelőzési feladatai (min. rendelet),
- a rendőrség fogdaszolgálati szabályzata (min. rendelet),
- a vízi rendészettel és vízi közlekedéssel kapcsolatos feladatok, a szabad vízen tartózkodás alapvető szabályai (min. rendelet),
- a rendőrségi feladatok ellátásának rendje a fontosabb közúti, vasúti, vízi és légi szállításokkal kapcsolatban, valamint a rendőrség légiközlekedés-rendészeti és repülésbiztonsági feladatai (min. rendelet),
- a közlekedésrendészeti intézkedések végrehajtásának módja (min. rendelet),
- a közterületen szabálytalanul elhelyezett járművek elszállítása (min. rendelet),
- a rendőrségi adatok kezelésére jogosult szervek feladatai, az adatkezelés részletes szabályai (min. rendelet),
- a rendőr képesítési és egyéb alkalmassági követelményei, valamint az alkalmassági feltételek ellenőrzésének szabályai (min. rendelet),
- a rendőrség szolgálati szabályzata (min. rendelet),
- a rendőri szervek feladata és hatásköre, illetékessége (min. rendelet),
- az állam működése, illetőleg a lakosság ellátása szempontjából kiemelten fontos létesítmények köre (min. rendelet),
- a szolgálati fegyver viselésével és tárolásával kapcsolatos szabályok (min. rendelet),
- a pirotechnikai termékek gyártásának, forgalomba hozatalának, szállításának, tárolásának és kezelésének szabályai (min. rendelet).

A köztisztviselők jogállásról szóló 1992. évi XXIII. törvény végrehajtási rendeletei:

- a tartósan külföldön foglalkoztatott köztisztviselők, ügykezelők, fizikai alkalmazottak közszolgálati jogviszonyára vonatkozó további szabályok,
- a köztisztviselők képesítési előírásai,
- a közigazgatási szakvizsga.

Az adatok védelmével, kezelésével összefüggő jogszabályok:

- a személyi igazolvány kiadásának és nyilvántartásának technikai szabályai (min. rendelet),
- a külföldre utazásról és az útlevélről szóló 1989. évi XXVIII. törvény végrehajtásáról szóló 13/1989. (XII. 29.) BM rendelet módosítása (min. rendelet),
- az anyakönyvvezetői tanfolyamról és vizsgáról (min. rendelet).

Egyéb jogszabályok:

- az Országos Nukleárisbaleset-elhárítási Rendszer Sugárfigyelő, Jelző és Ellenőrző Szervezetének létrehozásáról és működtetéséről (Korm. rendelet),
- a belügyminiszter feladat- és hatásköréről szóló 39/1990. (IX. 15.) Korm. rendelet módosításáról (Korm. rendelet),
- a Menekülteket Támogató Alapról szóló 1993. évi XXVI. törvény végrehajtásáról (Korm. rendelet),
- az egyes állami vezetők és külföldi személyiségek védelmének és egyes objektumok őrzésének, valamint a hivatali gépjárműellátás és használat szabályozásáról (Korm. rendelet),

- a parancsnoki nyomozásról (min. rendelet),
- a tartalékos hadkötelesek mozgósítása esetén történő meghagyásról (min. rendelet),
- a BM szolgálati lakások elidegenítésével kapcsolatos szabályok (min. rendelet),
- az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről szóló 1994. évi XXIII. törvény végrehajtása.

Az 1994. évi munkatervben szereplő, részben teljesített jogalkotási feladatokról

Törvények:

- A katasztrófavédelem egységes irányítási rendszeréről és az Alkotmány ezzel összefüggő módosításáról.
- A tűz elleni védekezésről és a tűzoltóságról.
- A polgári védelemről.
- Az államhatár őrizetéről és a határőrségről.
- A helyi önkormányzatok feladatkörébe tartozó közszolgáltatások egyes kérdéseiről.
- Az államtitok és a hivatali titok védelméről. (A tervezet első változata elkészült.)
- A menedékjogi törvény koncepciójáról.
- Az országos és helyi népszavazásról.
- A köztisztviselők jogállásáról szóló törvény módosításáról. (Egyeztetés alatt.)

Kormányrendeletek:

- A köztisztviselők képesítési előírásairól. (Egyeztetés alatt.)
- A közigazgatási szakvizsgáról. (Egyeztetés alatt.)
- A köztisztviselők továbbképzéséről.
- A tartósan külföldön foglalkoztatott köztisztviselők közszolgálati jogviszonyáról.
- A Menekülteket Támogató Alapról szóló törvény végrehajtásáról. (Szakmai egyeztetés alatt.)
- A rendőrség ellenérték fejében végezhető tevékenységéről. (Egyeztetés alatt.)
- A fegyveres biztonsági őrzés feltételeiről. (A törvényi koncepció elkészült, egyeztetés alatt.)
- A védett objektumok őrzéséről és a védett vezetők biztosításáról. (Az egyeztetés második fordulója befejezés előtt.)
- Az Országos Nukleárisbaleset-elhárítási Rendszer működéséről szóló kormányrendelet módosításáról. (Egyeztetés alatt.)

3. Táblázatok és ábrák[1]

1. táblázat

Önkormányzatok testvérkapcsolatai
(1994. március 1.)

Albán Köztársaság	
Dunaújváros	Elbasan
Amerikai Egyesült Államok	
Budapest Főváros	Fort Worth, New York
Csongrád megye	Toledo
Feldebrő	Buffallo, Massachusetts
Nyíregyháza	Youngstown
Pécs	Seattle, Tucson
Siófok	Walnut Creek (California)
Tatabánya	Fairfield, Christchurch
Belga Királyság	
Nagykörű	Bruxelles
Pécs	Namur
Szekszárd	Binghampton
Veszprém	Otignes
Bolgár Köztársaság	
Pécs	Sliven
Székesfehérvár	Blagojevgrad
Veszprém	Haskovo
Zalaegerszeg	Dobric
Dán Királyság	
Bács-Kiskun megye	Viborg megye
Csongrád megye	Storstroms megye
Eger	Aarhus
Fejér megye	Eyn
Gyöngyös	Ringsted
Győr-Moson-Sopron megye	Arhaus
Kerekegyháza	Stoholm
Kiskunfélegyháza	Kjellerup
Kiskunmajsa	Aalestrup
Öskü	Odense
Pécs	Horsens
Szabolcs-Szatmár-Bereg megye	Ribe megye
Székesfehérvár	Odense

[1] A szerző gyűjtése.

Szombathely	Kolding
Tiszaalpár	Kjellerup
Veszprém	Gladsaxe
Észtország	
Siófok	Pärnu
Finn Köztársaság	
Ajka	Rovaniemi
Balatonfüred	Kouvola
Békéscsaba	Nikkeli
Budapest	Helsinki
Budapest, XX. ker.	Juankoski, Alpillia
Csongrád	Raisio
Debrecen	Jyväskylä
Eger	Pori
Esztergom	Espoo
Gödöllő	Forssa
Gyöngyös	Pieksämäki
Győr	Kuopio
Hajdúböszörmény	Siilinjärvi
Hatvan	Kokkola
Kaposvár	Rauma
Kecskemét	Hyvinkää
Komárom	Lieto
Körmend	Heinävesi
Miskolc	Tampere
Nagykanizsa	Salo
Nyíregyháza	Kajaani
Oroszlány	Kuhmo
Pécel	Lisalmi
Pécs	Lahti
Püspökladány	Hämeenlinna
Salgótarján	Vantaa
Sátoraljaújhely	Lohja
Siófok	Oulu
Siófok	Pärnu
Sopron	Seinäjoki
Szarvas	Keuruu
Szeged	Turku
Székesfehérvár	Kemi
Szekszárd	Tornio
Szentendre	Uusikaupunki
Szolnok	Riihimäki
Szombathely	Lappeenranta
Tapolca	Lempäälä
Veszprém	Rovaniemi

Vác	Järvenpää
Vásárosnamény	Vammala
Zalaegerszeg	Varkanus
Francia Köztársaság	
Bács-Kiskun megye	Vienne
Budapest	Paris
Debrecen	St. Yrieix
Eger	Macon
Esztergom	Cambrai
Győr	Colmar
Heves megye	Loire-Atlantique
Hódmezővásárhely	Vallais
Jászkisér	Saint-Amand
Karcag	Desvres, St. Gilles
Kecskemét	Arcnail
Kiskunfélegyháza	Bagnols-sur-Cèze, Die
Komló	Eragny
Mesterszállás	Fores l'Abbaye
Mohács	Wattrelos
Nyíregyháza	Massy
Paks	Blaye
Sárospatak	Schalon-sur-Saone
Szabolcs-Szatmár-Bereg megye	Amneville
Szeged	Finistere, Nice
Székesfehérvár	Versailles
Szekszárd	Bezons
Szigetvár	Besancon, Montbeliard
Tápiószecső	Antony
Tápiószentmárton	Tours
Tata	Demmarie Les Lys
Tatabánya	St. Lou, St. Ghislaiu
Vác	Deuil la Barre
Zalaszentlászló	Manneville
Zsámbok	Orell
Görörög Köztársaság	
Budapest Főváros	Szaloniki, Athén
Makó	Lefkada
Székesfehérvár	Petrasz
Holland Királyság	
Balatonfüred	Castricung
Budapest Főváros	Amsterdam
Budapest II. kerület	Amstelveen
Budapest VII. kerület	Rotterdam
Buzsák	Gorseel
Csorna	Heumen

Csurgó	Markelo
Fertőd	Milligen Aan De Rijn
Gödöllő	Wageningen
Győr	Heerlen
Hatvan	Maaslius
Heves megye	Aalbourg
Hódmezővásárhely	Haarlemmeer, Hoofdorp
Kecskemét	Eidhaveen
Keszthely	Stad Delden
Mátészalka	Zevenaar
Miskolc	Enschede
Nagykőrös	Haaksbergen
Nagytarcsa	Dippenheim Hengelo
Pápa	Kampen
Pincehely	Uitgeest
Polgárdi	Verseloo
Püspökladány	Hattem
Sárkeresztes	Kempen
Sátoraljaújhely	Franekeradeel
Szeged	Rotterdam
Székesfehérvár	Alselo
Szolnok	Borno
Tata	Alkamaar
Zalaegerszeg	Hengelo
Horvátország	
Mohács	Manastir
Pécs	Eszék
Székesfehérvár	Rijeka
Izrael	
Budapest Főváros	Tel Aviv
Budapest VII. kerület	Cionisták Világszövetsége, Tel Aviv
Győr	Nazareth-Ilit
Kecskemét	Naharya
Kisvárda	Karmiel
Siófok	Netanya
Somogy megye	Jesreel Valley
Szeged	Jeruzsálem
Szombathely	Ramat-Gan
Záhony	Orakiva
Japán	
Debrecen	Toyama város
Hajdú-Bihar megye	Toyama megye
Kanada	
Miskolc	Toronto

Kínai Népköztársaság	
Tolna megye	Szecsuan tartomány
Lengyel Köztársaság	
Emőd	Nowy Tomyśl
Hajdúnánás	Ustron
Kiskőrös	Tarnov
Paks	Gubin
Pécs	Krakkó
Salgótarján	Gilwice
Litván Köztársaság	
Debrecen	Klaipeda
Hódmezővásárhely	Kelme
Luxemburgi Nagyhercegség	
Iváncsa	Becgerich
Moldávia	
Nógrád megye	Kisinyov
Mongólia	
Kaposvár	Danhar
Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága	
Hat magyar önkormányzati szövetség	Birmingham
Budapest VIII. kerület	Islingtont
Dunaújváros	Coventry
Heves megye	Cwbran (Wales)
Kaposvár	Bath
Kecskemét	Coventry
Komárom-Esztergom megye	Midlothian, Dalkeith
Miskolc	Leeds, Bradford
Szeged	Cambridge
Székesfehérvár	Chorley
Veszprém	Blackpool
Záhony	Ware
Németországi Szövetségi Köztársaság	
Ágfalva	Schefflenz
Ajka	Unna, Dortmund
Almáskamarás	Leimen
Apc	Winkelhaid
Aszód	Obernburg
Babarc	Willingshausen (Loshausen)
Bácsalmás	Backnang
Bácsbokod	Walzbachtal
Baja	Waiblingen, Emmendingen megye
Balatonfüred	Germering, Ludwigsburg megye
Balatonkenese	Bad Urbach
Baranya megye	Rems-Murr megye
Barcs	Sinsheim

Bátaszék	Besingheim
Bátmonostor	Königseggwald
Békés megye	Tuttlingen megye
Biatorbágy	Herbrechtingen
Bikal	Wolfegg
Bikal	Emmingen Liptingen
Bóly	Stöhlinfwn
Bóly	Taunisstein
Bonna	Ulm
Bonyhád	Wernau
Budajenő	Gaildorf
Budakeszi	Neckarsulm
Budaörs	Bretzfeld
Budapest Főváros	Berlin, Frankfurt am Main, Bonn, Babenhausen, Herndorf
Budapest-Pesthidegkút	Mosbach
Budapest IV. kerület	Berlin (Marzahn)
Budapest XV. kerület	Berlin (Helersdorf)
Budapest XX. kerület	Nürtingen
Csákvár	Markt Pyrbaum
Császártöltés	Neu Ansprach, Deggenhausertal
Csengele	Eringinn
Csobánka	Wertheim
Csolnok	Jettingen-Schep-pach
Debrecen	Lage
Diósd	Alsbach-Hahnlein
Dombóvár	Kernen im Remstal
Dorog	Wendlingen/Neckar
Döbrente	Neurath
Dunabogdány	Leutenbach
Dunaföldvár	Weikerscheim
Dunaharaszti	Markt Neuburg
Dunakeszi	Westernhorn
Eger	Esslingen a.N, Kiel, Siegen, Wechta
Egyházaskozár	Gerlingen (bei Stuttgart)
Elek	Gerozhofen
Esztergom	Bamberg
Esztergom	Maintal, Ehingen
Etyek	Lauffen a/Neckar, Remschalden-Geradstetten
Fejér megye	Göttingen
Fejér megye	Sigmaringen megye
Felsőtárkány	Dickenschied
Fertőszentmiklós	Pleidelsheim
Fonyód	Leipheim

Gana	Naurath
Gánt	Eschwege
Geresdlak	Erbach-Delmensingen, Blaustein
Gödöllő	Giessen
Gölle	Rednitzheim
Gyöngyös	Pirmasens
Győr	Erfurt, Sindelfingen, Ingolstadt
Győrköny	Weisenbach
Gyula	Ditzigen
Hajdúböszörmény	Neckargmünd
Hajdúszoboszló	Bad Dürrheim, Freigericht
Hajós	Hirrlingen
Harkány	Bruchkôbel
Harta	Lossburg
Herceghalom	Mehrstetten
Herend	Marktleuthen Wunsiedel
Héreg	Langweid
Heves megye	Mittelfranken megye
Hidegkút	Schwarzenfeld
Himesháza	Rosdorf
Hódmezővásárhely	Ulm
Hőgyész	Brochen
Isztimér	Hemhofen
Jászberény	Wechta
Jász-Nagykun-Szolnok megye	Rendsburg megye
Kalocsa	Kircheim/Teck
Kaposfő	Westerrönfed
Kaposvár	Glinde
Kapuvár	Bad Brinbach
Karcag	Alkoven
Katymár	Waldstetten
Kecskemét	Rüsselheim
Kisbér	Eslohe
Kisdorog	Burgrieden
Kiskunfélegyháza	Braunfels
Komárom	Naumburg
Komárom-Esztergom megye	Main-Kinzig
Komló	Neckartenslingen, Osnabrück
Kőszeg	Alzey, Vaihingen/Enz
Kunbaja	Dinkelscherben
Kunszentmárton	Teterow
Kurd	Hasselroth
Leányvár	Heilbronn
Lippó	Felheim

Mágocs	Zwingenberg
Majs	Eching
Makó	Rheine
Mány	Leimen
Marcali	Künzelsau
Máriakálnok	Gäufelden
Máriakéménd	Altheim
Martonvásár	Baienfurt
Mecseknádasd	Unterensingen
Mezőberény	Münsingen, Spaichingen, Gronau
Mezőberény	Reicenbach
Mezőkövesd	Bad Salzungen
Miskolc	Aschaffenburg, Stuttgart
Mohács	Bensheim
Mór	Freudenburg
Mórágy	Essingen
Mosonmagyaróvár	Hattersheim/Main
Mosonszolnok	Gäufelden
Nagybajom	Tiefenbach
Nagykőrös	Espelkamp
Nagymányok	Plüderhausen
Nagynyárád	Seigertshausen
Nagytevel	Karlsruhe-Neureut
Nagyvenyim	Altonmünster
Nemesnádudvar	Neibsheim (Bretten)
Németkér	Büchenbach
Nógrád megye	Altenstadt megye, Ingolstadt megye
Nyergesújfalu	Karlsdorf-Neuthard, Neu Wulmstorf
Nyíregyháza	Iserlohn
Orosháza	Weimar-Schöndorf
Páka	Wessendorf
Paks	Lauda-Königshofen, Reichertshofen
Pápa	Schweitzingen
Pápakovácsi	Naurath
Pécs	Fellbach
Pécsvárad	Külsheim
Pétervására	Eberdingen
Pilisborosjenő	Steinheim am Albuch
Piliscsaba	Winnenden
Pilisszentiván	Marktleugast
Pilisvörösvár	Gerstetten, Gröbenzell, Wehrheim, Zweobrücken
Pomáz	Oberhausen-Rheinhausen
Pusztavám	Geretsried
Salgótarján	München

Sárvár	Steinheim/Murr
Soltvadkert	Bodenhausen
Solymár	Wüstenrot
Somberek	Langenau
Somogyfajsz	Schanckenburg
Somogy megye	Ludwigsburg megye, Rhein-Neckar megye
Sopron	Kempten/Allgäu, Bad Wimpfen
Sümeg	Aichtal
Szakmár	Theilheim
Szeged	Darmstadt
Székesfehérvár	Weissenburg, Schwäbisch Gmünd
Szekszárd	Aalen, Bietigheim-Bissingen
Szendehely	Kürnach, Türkheim
Szentendre	Weirtheim/Main
Szentes	Markgröningen
Szerencs	Geisenheim, Malchin
Szigetszentmárton	Wellmar
Szigetújfalu	Waghäusel
Szigetvár	Eppingen
Szikszó	Waldems
Szilvásvárad	Berlin/Zehndorf kerület
Szolnok	Reutlingen
Szombathely	Schwäbisch-Bmünd, Kaufbeuren
Tab	Dettenhausen
Taksony	Henfeld
Tapolcafő	Naurath
Tarján	Staufenberg
Tát	Schrattenbach, Dietmansried
Tata	Gerlingen
Tatabánya	Aalen
Téglás	Affelterbach
Tiszafüred	Neuss
Tiszakécske	Lübbecke
Tiszakécske	Lübeck
Tiszaújváros	Ludwigshafen
Tóalmás	Feldafingen
Tokaj	Oesterich-Wingel
Tököl	Klein-Rännau
Tolna	Stutensee
Tolna megye	Main-Tauber megye
Tótvázsony	Dobel
Tök	Wettenberg
Törökbálint	Süssen, Graben-Neudorf
Várgesztes	Eschwege

Városlőd	Wiesthal
Vaskút	Mutlagen, Türkheim
Vecsés	Rheinstetten
Vértesacsa	Wendlingen (Loshausen)
Vértesboglár	Pyrbaum
Veszprém	Bottrop
Veszprém megye	Wunsiedel megye
Villány	Eislingen/Fils
Vokány	Leonberg
Zalakaros	Puchheim
Zala megye	Mannheim, Waldshut
Zsámbék	Launsbach, Wettenberg
Zirc	Pohlheim
Zalaegerszeg	Kusel
Zala	Waldshut
Olasz Köztársaság	
Albertirsa	Brembio, Gaggiano
Bács-Kiskun megye	Modena megye
Debrecen	Chieti
Délegyháza	Bisenti
Dunakeszi	Casalgrande
Dunaújváros	Terni
Encs	Massa-Marittima
Győr-Moson-Sopron megye	Trieste
Gyula	Mudrio
Hajós	Minerbio
Hatvan	Tavernelle
Heves	Breganze
Hosszúhetény	Mordo
Jánoshalma	Granarolo dell Emilia
Jászberény	Conselle
Jász-Nagykun-Szolnok megye	Pescara
Kaposvár	Schio
Komló	Ascoli
Marcali	Cmaiore
Miskolc	Trento, Riva del Garda
Mosonmagyaróvár	Arese
Nagyatád	San Vito al Tagliamento
Nagykáta	Alfonsine
Nógrád megye	Calabria
Nyíregyháza	Gorizia
Sárospatak	Collegno
Somogy megye	Vincenza
Százhalombatta	Sanazzaro de Burgondi
Szécsény	Coderiga

Székesfehérvár	San Salvo
Szekszárd	Ravenna
Szikszó	Dro
Veszprém	Lecce megye
Orosz Föderáció	
Bács-Kiskun megye	Szimferopol (Krími Közt.)
Jász-Nagykun-Szolnok megye	Kazany
Kaposvár	Tver
Nagyköre	Rosztov
Szeged	Szverdlovszk
Székesfehérvár	Luganszk
Tatabánya	Izsevszk (Udmurt Köztársaság)
Osztrák Köztársaság	
Bábolna	Sieghartskirchen
Budapest Főváros	Bécs
Császártöltés	Häfflein
Detk	Ampflwang
Dunaújváros	Linz
Gógánfa	Eisenstadt
Gyöngyös	Zeltweg
Győr-Moson-Sopron megye	Mattersburg
Gyula	Krampendorf
Hajós	Lengenfeld
Hajdú-Bihar megye	Voralberg (Land)
Heves megye	Oberösterreich (Land)
Jász-Nagykun-Szolnok megye	Innsbruck, Wiener Neustadt
Kaposvár	Villach
Kecskemét	Dornbirn
Kiskőrös	Ried
Kiskőrös	St. Polten Judendorf-Stassengel
Kisújszállás	Eberschwang
Körmend	Fürstenfeld
Pécs	Graz
Sármellék	Nussdorf ob der Traisen
Szajol	Neumarkt am Wallensee
Szászvár	St. Radegund
Székesfehérvár	Wiener Neustadt
Szombathely	Oberwart
Tiszakécske	Hallein
Vámosszabadi	Siegendorf, Neudorf
Portugália	
Budapest	Lisszabon
Románia	
Békés megye	Dolja megye, Moldva
Budapest XV. Kerület	Maroshévíz

Eger	Gyergyószentmiklós
Gödöllő	Csíkszereda
Gyöngyössolymos	Kápolnásfalu
Győr	Brassó
Győr-Moson-Sopron megye	Karánsebes, Leszpény, Krassó-Szörény megye
Gyula	Csíkszereda
Hatvan	Kézdivásárhely
Hódmezővásárhely	Arad
Jász-Nagykun-Szolnok megye	Nagyvárad, Máramaros megye
Kaposvár	Csíkszereda
Kiskőrös	Margitta
Kiskunfélegyháza	Korond
Komló	Belényes
Mohács	Aranyosgyéres
Pécs	Kolozsvár
Rém	Gyimesbükk
Siófok	Gyergyószentmiklós
Somogy megye	Hargita megye
Szekszárd	Lugos
Szentendre	Kézdivásárhely, Zilah
Veszprém	Tusnádfürdő
Vésztő	Igazfalva, Vergyes
Zala megye	Csíkszereda, Zilah megye, Székelyszáldobos
Tab	Tusnádfürdő
Tatabánya	Sepsiszentgyörgy
Svájci Államszövetség	
Abaliget	Knonau
Alsótold	Vernate
Debrecen	Zürich
Dombóvár	Leukerbad
Ecseg	Obernhelfenschwil
Heves	St. Gallen
Jászágó	Heitenried
Jászkisér	Niederlenz
Jászladány	Bassersdorf
Mindszentgodisa	Niederhelfenschwil
Nagykőrös	Thun
Sásd	Neftenbach
Szeged	Saanen
Tar	Malleray
Szlovák Köztársaság	
Bátonyterenye	Rimaszombat
Budaörs	Dunaszerdahely
Dunakeszi	Galánta

Encs	Hnúšťa, Szepsi
Galgaguta	Árva
Gödöllő	Dunaszerdahely
Győr-Moson-Sopron megye	Galántai járás
Hajdúhadház	Jeneské
Jászberény	Kokava nad Rimavicou
Kazincbarcika	Komárno
Kiskunhalas	Liptovský Mikuláš
Komárom	Komárno
Nagykáta	Lučenec (Losonc)
Nyíregyháza	Eperjes
Ózd	Marcelová
Paks	Nové Mesto nad Váhom
Pápa	Nova Dubnica
Salgótarján	Besztercebánya
Székesfehérvár	Pozsony
Szombathely	Nagyszombat
Tata	Rimaszombat
Tatabánya	Komárno
Tiszaújváros	Roznava
Szlovén Köztársaság	
Szombathely	Maribor
Szerbia	
Hódmezővásárhely	Zenta
Lórév	Kovin
Ráckeve	Kovin
Szentendre	Kruševac
Ukrán Köztársaság	
Bács-Kiskun megye	Krím Tartomány
Encs	Kolomia
Gödöllő	Beregszász
Hatvan	Beregszász
Jász-Nagykun-Szolnok megye	Ungvár
Miskolc	Ungvár
Nyíregyháza	Ungvár
Pécs	Lvov
Szombathely	Munkács
Tatabánya	Dnyepropetrovszk
Török Köztársaság	
Budapest Főváros	Ankara, Isztambul
Nyíregyháza	Asyon
Pécs	Kutahya
Sárospatak	Rodostó

2. táblázat

Hazai új városok 1991–1994 között

Sor-szám	Városnév	Várossá nyilvánítás éve	Terület [ha]	Népességszám [fő]		Korábbi közig. státusz	
				1996. 01. 01.	1999. 01. 01	Mezőváros	Járási székhely
1.	Aszód	1991	1 620	5 772		1761–1896	1912–1965
2.	Derecske	1991	10 358	9 179		1572–1871	1851–1979
3.	Mezőcsát	1991	10 307	6 675		1687–1882	1883–1982
4.	Jászárokszállás	1991	7 717	8 589		1745–1886	
5.	Téglás	1991	3 833	6 108		1703–1886	
6.	Balatonlelle	1991	4 323	4 890			
7.	Enying	1992	8 278	7 277		1829–1886	1867–1961
8.	Lőrinci	1992	3 329	5 989			
9.	Nyíradony	1992	9 659	7 407			1881–1950
10.	Tiszalök	1992	5 872	5 927		1756–1893	1870–1970
11.	Újfehértó	1992	14 088	13 334		1836–1886	
12.	Balatonföldvár	1992	1 532	2 152			
13.	Hévíz	1992	831	4 397			
14.	Lengyeltóti	1992	3 957	3 397			1871–1950
15.	Abony	1993	12 797	15 221		1748–1882	1840–1950
16.	Jászfényszaru	1993	7 616	5 730		1831–1871	
17.	Polgár	1993	9 747	8 184		1613–1802	1950–1970
18.	Tiszaföldvár	1993	8 034	11 514		1875–1890	1886–1950
19.	Kecel	1993	11 448	8 968			
20.	Pécsvárad	1993	3 603	4 038		1333–1871	1849–1966
21.	Lajosmizse	1993	16 466	10 994			
22.	Soltvadkert	1993	10 886	7 576			
23.	Baktalórántháza	1993	3 525	3 590		1847–1896	1912–1972
24.	Mindszent	1993	5 939	7 542			1884–1950
25.	Ibrány	1993	6 042	6 657			
26.	Tótkomlós	1993	12 540	7 109			
27.	Máriapócs	1993	2 209	2 179		1816–1872	
28.	Nagyhalász	1993	4 434	5 941			

3. táblázat

A helyi önkormányzatok részesedése a központi költségvetésből (1991–1994)

Megnevezés	1991. évi teljesítés	1992. évi teljesítés	1993. évi teljesítés	1994. évi várható
A központi költségvetés kiadási főösszege millió Ft-ban	973 038	1 189 637	1 240 793	1 637 695
Ebből: A helyi önkormányzatok támogatása millió Ft-ban	190 672	219 452	266 869	296 450
A helyi önkormányzatok támogatása	19,60%	18,45%	21,51%	18,10%

4. táblázat

Helyi önkormányzatok bevételének megoszlása jogcímenként, településsorosan 1991–1994. évben

Sor-szám	Megnevezés	1991. évi teljesítés (Mrd Ft)	1992. évi teljesítés (Mrd Ft)	1993. évi teljesítés (Mrd Ft)	1994. évi várható (Mrd Ft)
1.	Helyi adók	2,5	3,4	4,7	4,6
2.	További saját folyó bevételek	13,3	14,3	12,7	11,5
3.	Átengedett bevételek	12,2	13,0	8,8	8,7
4.	Felhalmozási bevételek	3,9	5,5	7,9	10,7
5.	Állami hozzájárulások és támogatások	49,3	43,7	44,2	39,8
6.	Államháztartás más alrendszereiből származó további bevételek együtt	17,8	17,3	17,0	17,6
7.	Államháztartáson kívülről származó egyéb bevételek, átutalások	0,6	1,8	1,1	1,0
8.	Hitel	0,3	0,8	3,1	5,9
9.	Értékpapírok értékesítéséből származó bevételek	0,1	0,2	0,5	0,2
10.	**Mindösszesen**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
	Bevételnövekedés az előző évhez képest %-ban	**131,0%**	**127,0%**	**117,0%**	**114,0%**
	A helyi önkormányzatok összes bruttó (GFS) kiadásai, a GDP-hez viszonyítva %-ban	**14,6%**	**16,5%**	**16,4%**	**16,8%**
	Fogyasztói árindex alakulása az előző évhez képest (%-ban)	135,0%	123,0%	122,5%	118,8%
	A helyi önkormányzatok központi költségvetésből származó állami hozzájárulások jogcímeinek száma (db-ban)	36	45	48	53

Megjegyzés: Bevétel összesen (milliárd Ft-ban), ennek nominális növekedése évente, infláció mértéke évenként (%-ban)

5. táblázat

A helyi önkormányzatok bevételei, bevételtípusonként, milliárd HUF-ban (1991–1994)

Sor-szám	Megnevezés	1991. évi teljesítés (Mrd Ft)	1992. évi teljesítés (Mrd Ft)	1993. évi teljesítés (Mrd Ft)	1994. évi várható (Mrd Ft)
1.	Intézményi tevékenység bevétele	43 592	41 091	54 202	55 000
2.	Illetékbevétel	8 522	9 283	10 534	10 000
3.	Helyi adóbevétel	9 478	17 221	27 100	27 000
4.	Kamatbevétel	9 353	15 588	9 076	7 000
5.	Egyéb különféle bevételek	5 435	7 847	5 065	7 800
6.	**SAJÁT FOLYÓ BEVÉTELEK ÖSSZESEN (= 1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6)**	**76 380**	**91 030**	**105 977**	**106 800**
7.	Személyi jövedelemadó átengedett összege	47 019	62 986	48 953	61 298
8.	Gépjárműadó-bevétel		2 331	2 480	2 600
9.	**ÁTENGEDETT BEVÉTELEK ÖSSZESEN (= 7 + 8)**	**47 019**	**65 317**	**51 433**	**63 898**
10.	**FELHALMOZÁSI ÉS TŐKEBEVÉTELEK ÖSSZESEN**	**15 587**	**28 458**	**48 945**	**61 300**
11.	Normatív állami hozzájárulás	148 528	169 787	207 545	210 828
12.	SZJA kiegészítése	6 931	7 340	6 480	6 561
13.	Egyéb támogatások és átcsoportosított pénzeszközök	35 213	42 325	42 557	79 061
14.	**ÁLLAMI HOZZÁJÁRULÁSOK ÉS TÁMOGATÁSOK ÖSSZESEN (= 11 + 12 + 13)**	**190 672**	**219 452**	**256 582**	**296 450**
15.	Társadalombiztosítási Alaptól átvett pénzeszközök	67 087	80 765	91 625	94 200
16.	Központi költségvetési szervezetektől és elkülönített pénzalapoktól átvett pénzeszköz	839	2 954	7 132	6 900
17.	**ÁLLAMHÁZTARTÁSON BELÜLI ÁTUTALÁSOK ÖSSZESEN (= 15 + 16)**	**67 926**	**83 719**	**98 757**	**101 100**
18.	Államháztartáson kívüli átutalás, költségvetési kieg., visszatérítés, egyéb elszámolás	3 096	20 421	15 997	8 000
19.	Hitelfelvételből származó hitel tőkebevétele	4 843	7 494	25 279	47 000
20.	**EGYÉB BEVÉTELEK ÖSSZESEN (= 18 + 19)**	**7 939**	**27 915**	**41 276**	**55 000**
21.	**HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÖSSZES BEVÉTELE (6 + 9 + 10 + 14 + 17 + 20)**	**405 523**	**515 891**	**602 970**	**684 548**

6. táblázat

A helyi önkormányzatoknak nyújtott normatív hozzájárulás, milliárd HUF-ban (1991–1994)

Sor-szám	Megnevezés	1991. évi teljesítés (Mrd Ft)	1992. évi teljesítés (Mrd Ft)	1993. évi teljesítés (Mrd Ft)	1994. évi várható (Mrd Ft)
1.	Községek általános támogatás	5 806	5 830	5 836	5 840
2.	Települési üzemeltetés támogatása		31 578	41 612	40 221
3.	Kommunális tevékenység végzésének támogatása	14 766			
4.	Inaktív lakosokra jutó támogatás	14 283			
5.	Állandó lakosok után járó támogatás	21 095			
6.	Gazdasági, társadalmi szempontból elmaradt települések támogatása			1 691	1 683
7.	Lakásgazdálkodási tevékenységhez kapcsolódó támogatás	750	5 000	6 999	7 104
8.	Üdülőhelyi feladatokhoz kapcsolódó támogatás		865	806	1 076
9.	Szociálpolitikai feladatokhoz kapcsolódó támogatás		16 080	27 686	32 436
10.	Gyermek- és ifjúságvédelmi feladatokhoz kapcsolódó támogatás	5 983	6 202	6 350	6 175
11.	Szociális otthoni, intézeti ellátáshoz kapcsolódó támogatás	5 788	6 883	7 445	
12.	Ápoló, gondozó otthoni és rehabilitációs intézményi ellátáshoz kapcsolódó feladatok támogatása				6 559
13.	Felnőttkorú fogyatékosok ápoló, gondozó otthoni ellátásához kapcsolódó támogatás				1 413
14.	Idősek és fogyatékosok nappali intézményi ellátása	999	1 109	1 231	1 247
15.	Idősek és fogyatékosok szállást biztosító intézményi ellátásának támogatása	106	226	228	
16.	Átmeneti elhelyezést nyújtó intézményi ellátás támogatása				275
17.	Hajléktalanok átmeneti szállásának támogatása				235
18.	Fiatalkorúak gyermekotthoni és gyógypedagógiai intézményi ellátásának támogatása	1 475	1 607	2 272	2 309
19.	Óvodai ellátás támogatása	5 669	7 236	10 451	10 539
20.	Nemzetiségi és etnikai óvodai ellátás támogatása	90	134	175	188

Sor-szám	Megnevezés	1991. évi teljesítés (Mrd Ft)	1992. évi teljesítés (Mrd Ft)	1993. évi teljesítés (Mrd Ft)	1994. évi várható (Mrd Ft)
	ALAPFOKÚ OKTATÁS TÁMOGATÁSA ÖSSZESEN	**36 778**	**42 656**	**46 972**	**45 632**
	EBBŐL:				
21.	Általános iskolai oktatáshoz kapcsolódó támogatás	33 374	38 508	41 880	40 252
22.	Alapfokú zenei képzésben részesülők támogatása	1 419			
23.	Alapfokú művészeti oktatásban részesülők támogatása		1 690	2 245	2 433
24.	Fogyatékos gyermekek oktatásához kapcsolódó támogatás	1 985	2 458	2 847	2 947
	KÖZÉPISKOLAI OKTATÁS TÁMOGATÁSA ÖSSZESEN:	**30 100**	**35 906**	**39 995**	**40 105**
	EBBŐL:				
25.	Gimnáziumi oktatáshoz kapcsolódó támogatás	5 503		9 729	
26.	Szakközépiskolai oktatáshoz kapcsolódó támogatás	10 888			13 550
27.	Szakközépiskolai, szakiskolai oktatáshoz kapcsolódó támogatás		13 507	13 074	
28.	Gimnáziumi, szakiskolai oktatáshoz kapcsolódó támogatás		6 610		9 764
29.	Szakmunkásképzés elméleti oktatásához kapcsolódó támogatás	6 926	7 855	7 709	7 214
30.	Szakmunkásképző iskola tanműhelyének működéséhez kapcsolódó támogatás	1 356	1 585	2 045	2 146
31.	Nemzetiségi, etnikai és két tanítási nyelvű középiskola támogatása	893	1 199	1 590	1 697
32.	Diákotthoni ellátáshoz kapcsolódó támogatás	4 534	5 150	5 321	5 207
33.	Sportfeladatokhoz kapcsolódó támogatás			527	527
34.	Helyi közművelődési tevékenységek támogatása	1 055	2 105	2 634	2 632
35.	Megyei, fővárosi önkormányzatok igazgatási és közművelődési feladatainak támogatása	1 000		5 162	5 159
36.	Térségi feladatok támogatása		4 210		
37.	Lakáskamat támogatása		2 159		
38.	Gyógy- és üdülőhelyi díjak támogatása	875			
39.	Helyi önkormányzati tulajdonban lévő vidéki színházak támogatása	920			
40.	Fővárosi önkormányzat tulajdonában lévő színházak támogatása	630			

7. táblázat

Teljesítések, 1991–1994.

Sor-szám	Megnevezés	1991. évi teljesítés (Mrd Ft)	1992. évi teljesítés (Mrd Ft)	1993. évi teljesítés (Mrd Ft)	1994. évi várható (Mrd Ft)
1.	Béralap	110 736	133 831	166 293	192 000
2.	Társadalombiztosítási járulék	47 352	59 288	74 780	84 410
3.	Egyéb működési kiadások	131 678	169 023	201 901	204 350
4.	**MŰKÖDÉSI KIADÁSOK ÖSSZESEN**	**289 766**	**362 142**	**442 974**	**480 760**
5.	Kamatfizetés	2 217	2 177	2 771	6 000
6.	**FOLYÓ KIADÁSOK ÖSSZESEN**	**291 983**	**364 319**	**445 745**	**486 760**
7.	Felhalmozási és tőke jellegű kiadások	63 460	96 941	111 499	119 300
8.	Lakossági pénzbeli juttatások	12 635	18 338	27 953	32 000
9.	Egyéb elszámolások, vállalkozások támogatása, ált. céltartalék	5 411	18 311	16 004	12 000
10.	Hitel visszafizetése	5 073	7 337	10 577	12 000
11.	**TÁRGYÉVI KIADÁSOK ÖSSZESEN**	**378 562**	**505 246**	**611 778**	**662 060**

8. táblázat

A települési önkormányzatok népességszám szerinti megoszlása*

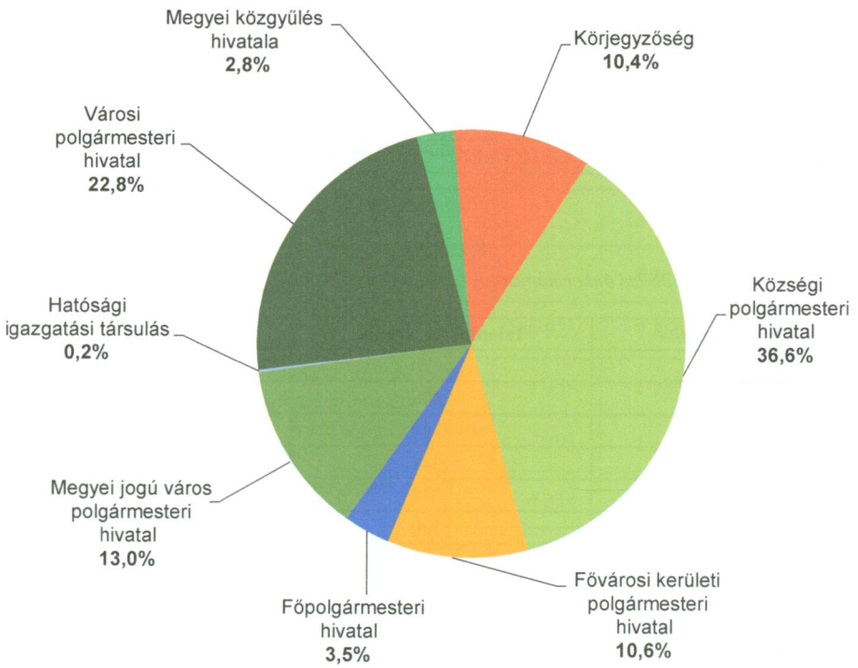
Népességszám*	Települések száma	%
0 – 99	70	2,25
100 – 199	205	6,58
200 – 299	248	7,96
300 – 499	441	14,16
500 – 699	337	10,82
700 – 999	390	12,52
1000 – 1499	397	12,75
1500 – 1999	267	8,57
2000 – 4999	489	15,70
5000 – 9999	131	4,21
10000 – 19999	78	2,50
20000 – 49999	40	1,28
50000 – 99999	12	0,39
100000 – 199999	7	0,22
200000 – fő fölött	2	0,06
Összesen: 10 374 823 fő	**3114**	**100**

* Az 1990. évi népszámlálási adatokból képzett csoportok

9. táblázat

Az önkormányzatoknál közszolgálati jogviszonyban állók száma (1993. január 1.)

Foglalkoztatottak	Fő
Teljes munkaidőben foglalkoztatottak	39 990
Nem teljes munkaidőben foglalkoztatottak	3 515
Összesen	**43 505**



1. ábra

Az önkormányzati igazgatásban dolgozók megoszlása

10. táblázat

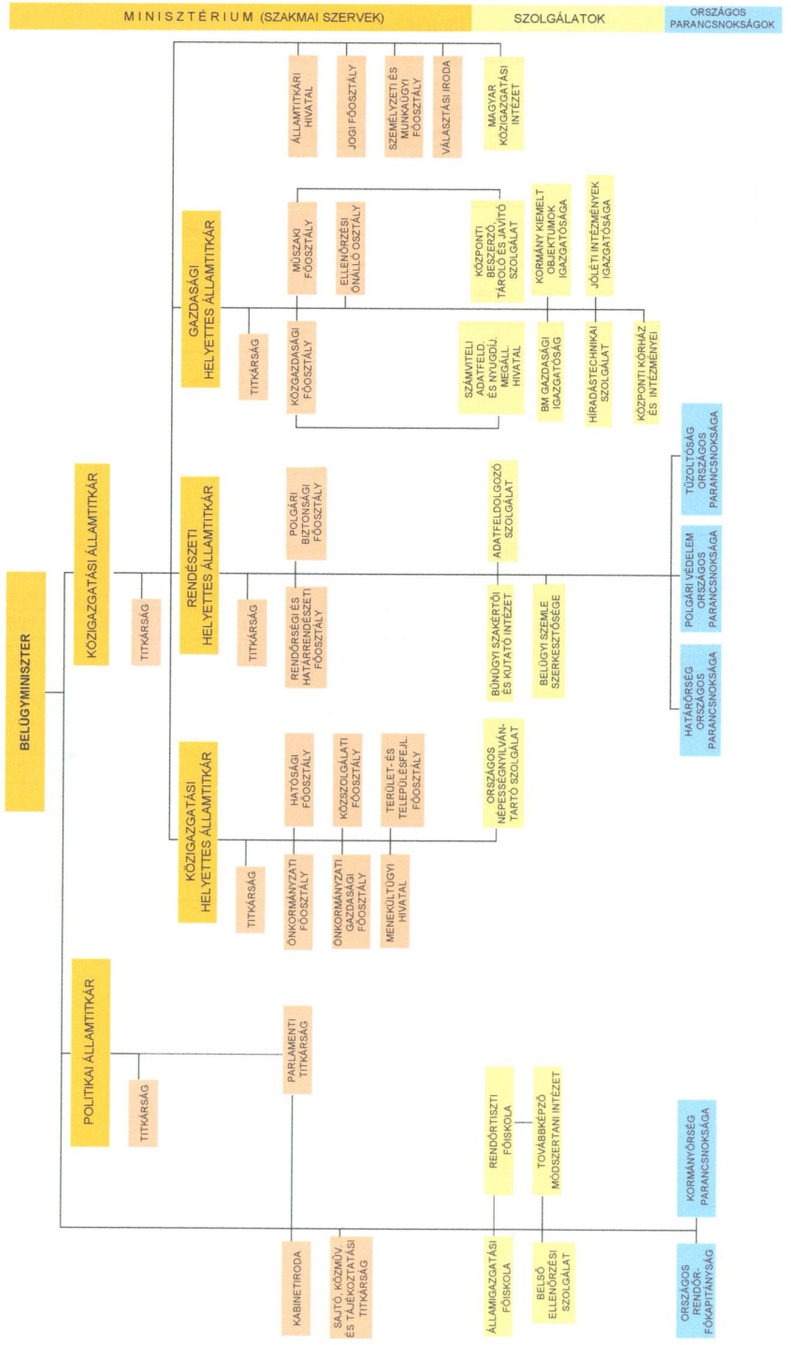
A képviselő-testületek döntései (1992–1993)

Önkormányzat típusa	Egy önkormányzatra jutó rendeletek száma		Egy önkormányzatra jutó határozatok száma	
	1992	1993	1992	1993
Községi önkormányzatok	8	7	74	70
Városi önkormányzatok	23	20	211	190
Megyei jogú városi önkormányzatok	35	39	337	285
Megyei önkormányzatok	14	12	126	106
Fővárosi önkormányzatok	28	47	1536	1446
Fővárosi kerületi önkormányzatok	14	25	590	570
Országos összesen	**9**	**8**	**87**	**81**

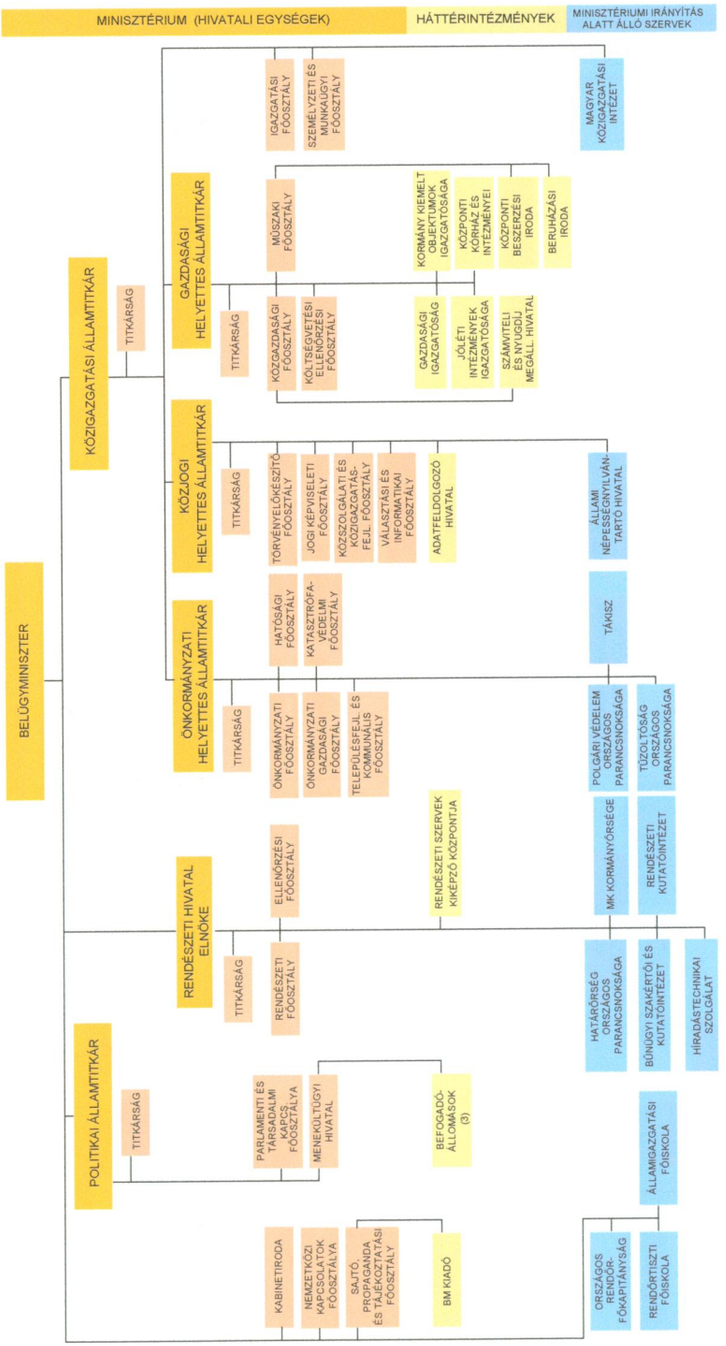
11. táblázat

A képviselő-testületek döntéseinek törvényessége (1992–1993)

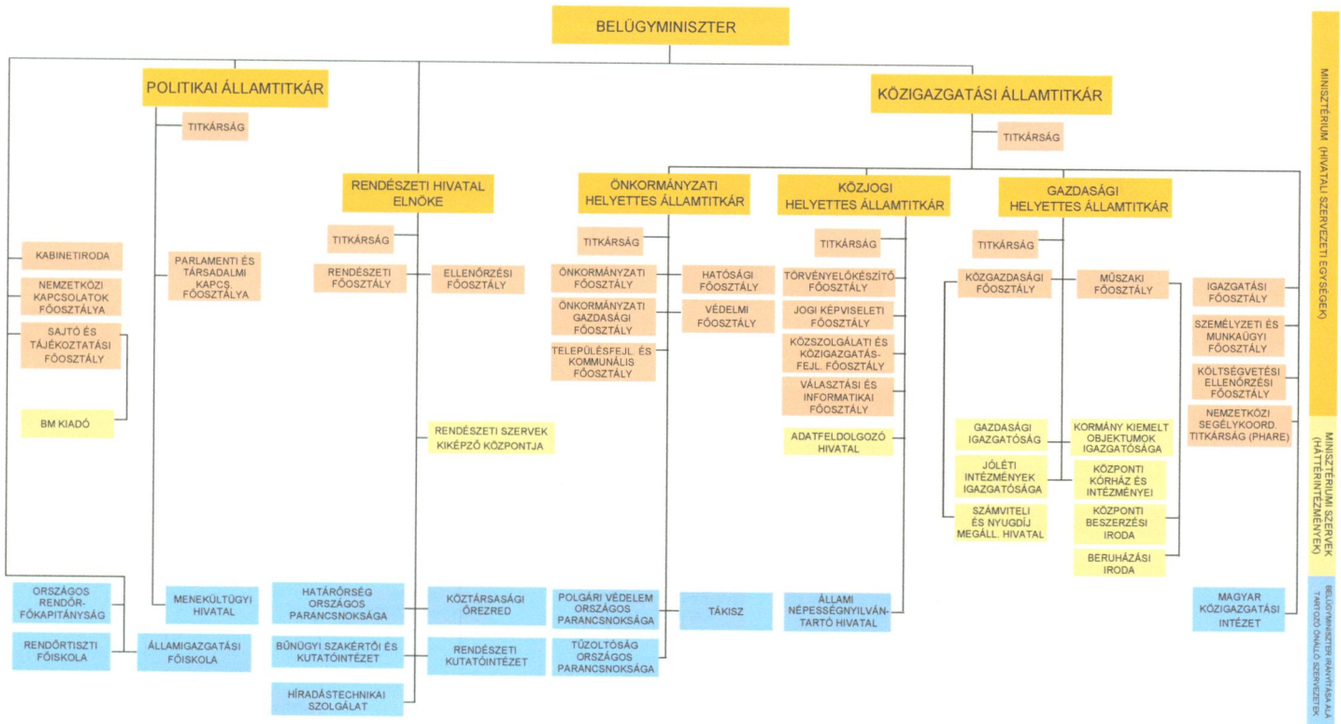
Önkormányzat típusa	Egy önkormányzatra jutó törvénysértő rendeletek száma		Egy önkormányzatra jutó törvénysértő határozatok száma		Egy önkormányzatra jutó mulasztásos törvénysértések száma	
	1992	1993	1992	1993	1992	1993
Községi önkormányzatok	0,4	0,4	1,0	0,7	0,6	0,8
Városi önkormányzatok	0,9	0,8	1,3	0,9	0,5	0,4
Megyei jogú városi önkormányzatok	2,1	1,7	1,4	1,6	0,8	0,4
Megyei önkormányzatok	0,2	0,3	0,6	0,1	0,3	0,1
Fővárosi önkormányzatok	7,0	4,0	106,0	24,0	5,0	2,0
Fővárosi kerületi önkormányzatok	4,3	3,8	123,7	42,4	0,6	0,9
Országos összesen	0,5	0,5	1,9	1,0	0,6	0,7


MINISZTÉRIUM (SZAKMAI SZERVEK)
SZOLGÁLATOK
ORSZÁGOS PARANCSNOKSÁGOK
BELÜGYMINISZTER
ÁLLAMTITKÁRI HIVATAL
JOGI FŐOSZTÁLY
SZEMÉLYZETI ÉS MUNKAÜGYI FŐOSZTÁLY
VÁLASZTÁSI IRODA
MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI INTÉZET
KÖZIGAZGATÁSI ÁLLAMTITKÁR
TITKÁRSÁG
GAZDASÁGI HELYETTES ÁLLAMTITKÁR
TITKÁRSÁG
MŰSZAKI FŐOSZTÁLY
ELLENŐRZÉSI ÖNÁLLÓ OSZTÁLY
KÖZGAZDASÁGI FŐOSZTÁLY
KÖZPONTI BESZERZŐ, TÁROLÓ ÉS JAVÍTÓ SZOLGÁLAT
KORMÁNY KIEMELT OBJEKTUMOK IGAZGATÓSÁGA
JÓLÉTI INTÉZMÉNYEK IGAZGATÓSÁGA
SZÁMVITELI ADATFELDOLGOZÓ ÉS NYUGDÍJ MEGÁLLÍ HIVATAL
BM GAZDASÁGI IGAZGATÓSÁG
HÍRADÁSTECHNIKAI SZOLGÁLAT
KÖZPONTI KÓRHÁZ ÉS INTÉZMÉNYEI
RENDÉSZETI HELYETTES ÁLLAMTITKÁR
TITKÁRSÁG
POLGÁRI BIZTONSÁGI FŐOSZTÁLY
RENDŐRSÉGI ÉS HATÁRRENDÉSZETI FŐOSZTÁLY
ADATFELDOLGOZÓ SZOLGÁLAT
BŰNÜGYI SZAKÉRTŐI ÉS KUTATÓ INTÉZET
BELÜGYI SZEMLE SZERKESZTŐSÉGE
TŰZOLTÓSÁG ORSZÁGOS PARANCSNOKSÁGA
POLGÁRI VÉDELEM ORSZÁGOS PARANCSNOKSÁGA
HATÁRŐRSÉG ORSZÁGOS PARANCSNOKSÁGA
KÖZIGAZGATÁSI HELYETTES ÁLLAMTITKÁR
TITKÁRSÁG
HATÓSÁGI FŐOSZTÁLY
KÖZSZOLGÁLATI FŐOSZTÁLY
TERÜLET- ÉS TELEPÜLÉSFEJL. FŐOSZTÁLY
ORSZÁGOS NÉPESSÉGNYILVÁNTARTÓ SZOLGÁLAT
ÖNKORMÁNYZATI FŐOSZTÁLY
ÖNKORMÁNYZATI GAZDASÁGI FŐOSZTÁLY
MENEKÜLTÜGYI HIVATAL
POLITIKAI ÁLLAMTITKÁR
TITKÁRSÁG
PARLAMENTI TITKÁRSÁG
KABINETIRODA
SAJTÓ, KÖZMŰV. ÉS TÁJÉKOZTATÁSI TITKÁRSÁG
RENDŐRTISZTI FŐISKOLA
TOVÁBBKÉPZŐ MÓDSZERTANI INTÉZET
ÁLLAMIGAZGATÁSI FŐISKOLA
BELSŐ ELLENŐRZÉSI SZOLGÁLAT
KORMÁNYŐRSÉG PARANCSNOKSÁGA
ORSZÁGOS RENDŐR-FŐKAPITÁNYSÁG

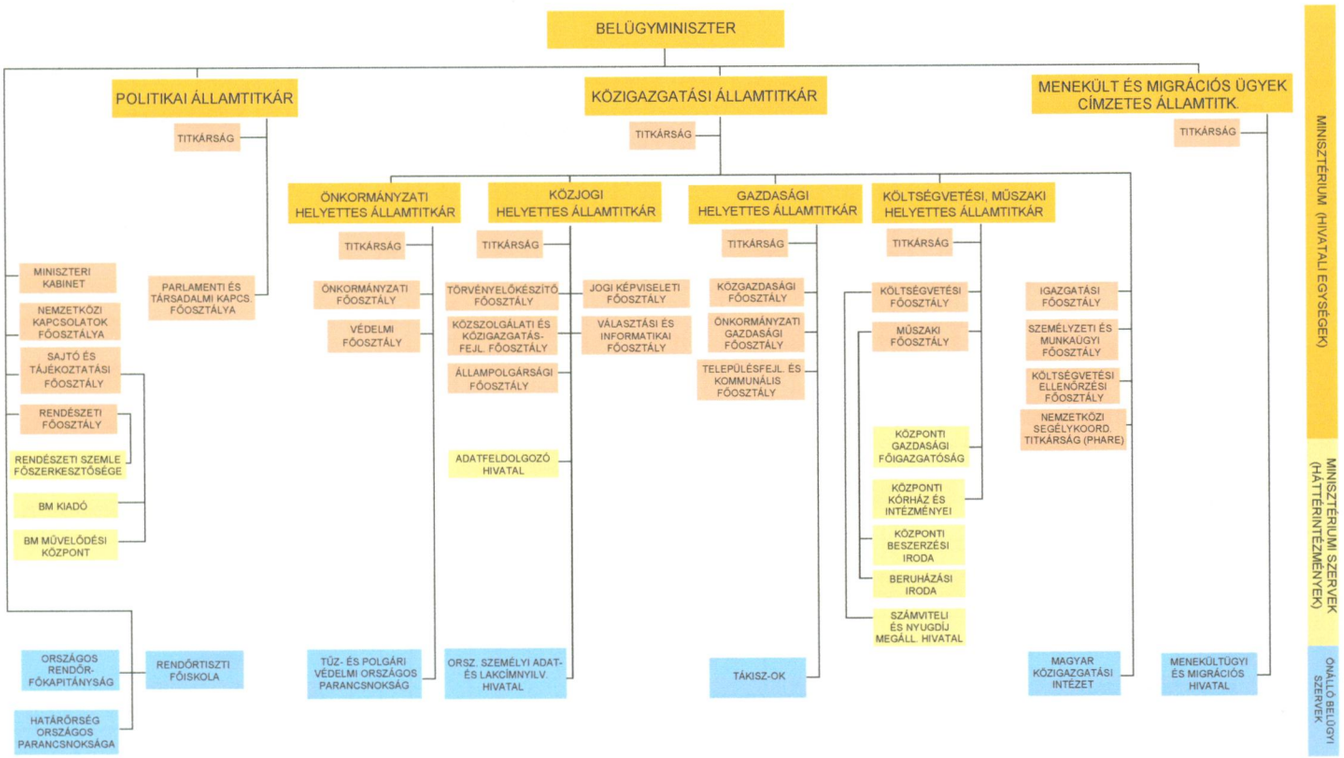
2. ábra


MINISZTÉRIUM (HIVATALI EGYSÉGEK)
HÁTTÉRINTÉZMÉNYEK
MINISZTÉRIUMI IRÁNYÍTÁS ALATT ÁLLÓ SZERVEK
BELÜGYMINISZTER
IGAZGATÁSI FŐOSZTÁLY
SZEMÉLYZETI ÉS MUNKAÜGYI FŐOSZTÁLY
MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI INTÉZET
KÖZIGAZGATÁSI ÁLLAMTITKÁR
TITKÁRSÁG
GAZDASÁGI HELYETTES ÁLLAMTITKÁR
TITKÁRSÁG
MŰSZAKI FŐOSZTÁLY
KÖZGAZDASÁGI FŐOSZTÁLY
KÖLTSÉGVETÉSI ELLENŐRZÉSI FŐOSZTÁLY
KORMÁNY KIEMELT OBJEKTUMOK IGAZGATÓSÁGA
KÖZPONTI KÓRHÁZ ÉS INTÉZMÉNYEI
KÖZPONTI BESZERZÉSI IRODA
BERUHÁZÁSI IRODA
GAZDASÁGI IGAZGATÓSÁG
JÓLÉTI INTÉZMÉNYEK IGAZGATÓSÁGA
SZÁMVITELI ÉS NYUGDÍJ MEGÁLLÍ HIVATAL
KÖZJOGI HELYETTES ÁLLAMTITKÁR
TITKÁRSÁG
TÖRVÉNYELŐKÉSZÍTŐ FŐOSZTÁLY
JOGI KÉPVISELETI FŐOSZTÁLY
KÖZSZOLGÁLATI ÉS KÖZIGAZGATÁSI FEJL. FŐOSZTÁLY
VÁLASZTÁSI ÉS INFORMATIKAI FŐOSZTÁLY
ADATFELDOLGOZÓ HIVATAL
ÁLLAMI NÉPESSÉGNYILVÁNTARTÓ HIVATAL
ÖNKORMÁNYZATI HELYETTES ÁLLAMTITKÁR
TITKÁRSÁG
HATÓSÁGI FŐOSZTÁLY
KATASZTRÓFAVÉDELMI FŐOSZTÁLY
TÁKISZ
ÖNKORMÁNYZATI FŐOSZTÁLY
ÖNKORMÁNYZATI GAZDASÁGI FŐOSZTÁLY
TELEPÜLÉSFEJL. ÉS KOMMUNÁLIS FŐOSZTÁLY
POLGÁRI VÉDELEM ORSZÁGOS PARANCSNOKSÁGA
TŰZOLTÓSÁG ORSZÁGOS PARANCSNOKSÁGA
RENDÉSZETI SZERVEK KIKÉPZŐ KÖZPONTJA
MK KORMÁNYŐRSÉGE
RENDÉSZETI KUTATÓINTÉZET
RENDÉSZETI HIVATAL ELNÖKE
TITKÁRSÁG
ELLENŐRZÉSI FŐOSZTÁLY
RENDÉSZETI FŐOSZTÁLY
HATÁRŐRSÉG ORSZÁGOS PARANCSNOKSÁGA
BŰNÜGYI SZAKÉRTŐI ÉS KUTATÓINTÉZET
HÍRADÁSTECHNIKAI SZOLGÁLAT
POLITIKAI ÁLLAMTITKÁR
TITKÁRSÁG
PARLAMENTI ÉS TÁRSADALMI KAPCSOLATOK FŐOSZTÁLYA
MENEKÜLTÜGYI HIVATAL
BEFOGADÓ ÁLLOMÁSOK (3)
ÁLLAMIGAZGATÁSI FŐISKOLA
KABINETIRODA
NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK FŐOSZTÁLYA
SAJTÓ, PROPAGANDA ÉS TÁJÉKOZTATÁSI FŐOSZTÁLY
BM KIADÓ
ORSZÁGOS RENDŐR-FŐKAPITÁNYSÁG
RENDŐRTISZTI FŐISKOLA

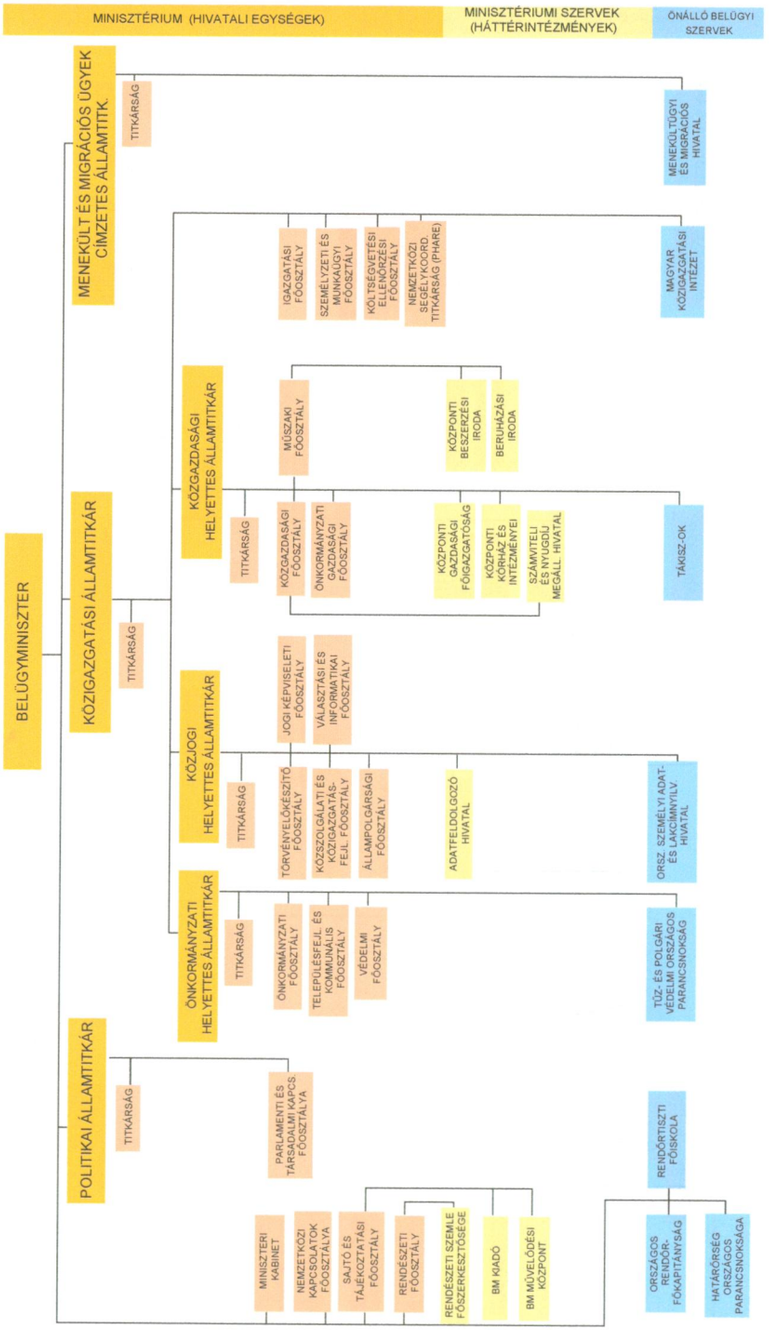
3. ábra


BELÜGYMINISZTER
POLITIKAI ÁLLAMTITKÁR
TITKÁRSÁG
KABINETIRODA
NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK FŐOSZTÁLYA
SAJTÓ ÉS TÁJÉKOZTATÁSI FŐOSZTÁLY
BM KIADÓ
PARLAMENTI ÉS TÁRSADALMI KAPCS. FŐOSZTÁLYA
ORSZÁGOS RENDŐR-FŐKAPITÁNYSÁG
RENDŐRTISZTI FŐISKOLA
MENEKÜLTÜGYI HIVATAL
ÁLLAMIGAZGATÁSI FŐISKOLA
RENDÉSZETI HIVATAL ELNÖKE
TITKÁRSÁG
RENDÉSZETI FŐOSZTÁLY
ELLENŐRZÉSI FŐOSZTÁLY
RENDÉSZETI SZERVEK KIKÉPZŐ KÖZPONTJA
HATÁRŐRSÉG ORSZÁGOS PARANCSNOKSÁGA
BŰNÜGYI SZAKÉRTŐI ÉS KUTATÓINTÉZET
HÍRADÁSTECHNIKAI SZOLGÁLAT
KÖZTÁRSASÁGI ŐREZRED
RENDÉSZETI KUTATÓINTÉZET
ÖNKORMÁNYZATI HELYETTES ÁLLAMTITKÁR
TITKÁRSÁG
ÖNKORMÁNYZATI FŐOSZTÁLY
ÖNKORMÁNYZATI GAZDASÁGI FŐOSZTÁLY
TELEPÜLÉSFEJL. ÉS KOMMUNÁLIS FŐOSZTÁLY
HATÓSÁGI FŐOSZTÁLY
VÉDELMI FŐOSZTÁLY
POLGÁRI VÉDELEM ORSZÁGOS PARANCSNOKSÁGA
TŰZOLTÓSÁG ORSZÁGOS PARANCSNOKSÁGA
TÁKISZ
KÖZJOGI HELYETTES ÁLLAMTITKÁR
TITKÁRSÁG
TÖRVÉNYELŐKÉSZÍTŐ FŐOSZTÁLY
JOGI KÉPVISELETI FŐOSZTÁLY
KÖZSZOLGÁLATI ÉS KÖZIGAZGATÁS-FEJL. FŐOSZTÁLY
VÁLASZTÁSI ÉS INFORMATIKAI FŐOSZTÁLY
ADATFELDOLGOZÓ HIVATAL
ÁLLAMI NÉPESSÉGNYILVÁN-TARTÓ HIVATAL
GAZDASÁGI HELYETTES ÁLLAMTITKÁR
TITKÁRSÁG
KÖZGAZDASÁGI FŐOSZTÁLY
GAZDASÁGI IGAZGATÓSÁG
JÓLÉTI INTÉZMÉNYEK IGAZGATÓSÁGA
SZÁMVITELI ÉS NYUGDÍJ MEGÁLL. HIVATAL
MŰSZAKI FŐOSZTÁLY
KORMÁNY KIEMELT OBJEKTUMOK IGAZGATÓSÁGA
KÖZPONTI KÓRHÁZ ÉS INTÉZMÉNYEI
KÖZPONTI BESZERZÉSI IRODA
BERUHÁZÁSI IRODA
IGAZGATÁSI FŐOSZTÁLY
SZEMÉLYZETI ÉS MUNKAÜGYI FŐOSZTÁLY
KÖLTSÉGVETÉSI ELLENŐRZÉSI FŐOSZTÁLY
NEMZETKÖZI SEGÉLYKOORD. TITKÁRSÁG (PHARE)
MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI INTÉZET
MINISZTÉRIUM (HIVATALI SZERVEZETI EGYSÉGEK)
MINISZTÉRIUMI SZERVEK (HÁTTÉRINTÉZMÉNYEK)
BELÜGYMINISZTER IRÁNYÍTÁSA ALÁ TARTOZÓ ÖNÁLLÓ SZERVEZETEK

4. ábra


BELÜGYMINISZTER
POLITIKAI ÁLLAMTITKÁR
TITKÁRSÁG
MINISZTERI KABINET
NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK FŐOSZTÁLYA
SAJTÓ ÉS TÁJÉKOZTATÁSI FŐOSZTÁLY
RENDÉSZETI FŐOSZTÁLY
RENDÉSZETI SZEMLE FŐSZERKESZTŐSÉGE
BM KIADÓ
BM MŰVELŐDÉSI KÖZPONT
PARLAMENTI ÉS TÁRSADALMI KAPCS. FŐOSZTÁLYA
ORSZÁGOS RENDŐR-FŐKAPITÁNYSÁG
HATÁRŐRSÉG ORSZÁGOS PARANCSNOKSÁGA
RENDŐRTISZTI FŐISKOLA
KÖZIGAZGATÁSI ÁLLAMTITKÁR
TITKÁRSÁG
ÖNKORMÁNYZATI HELYETTES ÁLLAMTITKÁR
TITKÁRSÁG
ÖNKORMÁNYZATI FŐOSZTÁLY
VÉDELMI FŐOSZTÁLY
TŰZ- ÉS POLGÁRI VÉDELMI ORSZÁGOS PARANCSNOKSÁG
KÖZJOGI HELYETTES ÁLLAMTITKÁR
TITKÁRSÁG
TÖRVÉNYELŐKÉSZÍTŐ FŐOSZTÁLY
KÖZSZOLGÁLATI ÉS KÖZIGAZGATÁS-FEJL. FŐOSZTÁLY
ÁLLAMPOLGÁRSÁGI FŐOSZTÁLY
ADATFELDOLGOZÓ HIVATAL
JOGI KÉPVISELETI FŐOSZTÁLY
VÁLASZTÁSI ÉS INFORMATIKAI FŐOSZTÁLY
ORSZ. SZEMÉLYI ADAT- ÉS LAKCÍMNYILV. HIVATAL
GAZDASÁGI HELYETTES ÁLLAMTITKÁR
TITKÁRSÁG
KÖZGAZDASÁGI FŐOSZTÁLY
ÖNKORMÁNYZATI GAZDASÁGI FŐOSZTÁLY
TELEPÜLÉSFEJL. ÉS KOMMUNÁLIS FŐOSZTÁLY
TÁKISZ-OK
KÖLTSÉGVETÉSI, MŰSZAKI HELYETTES ÁLLAMTITKÁR
TITKÁRSÁG
KÖLTSÉGVETÉSI FŐOSZTÁLY
MŰSZAKI FŐOSZTÁLY
KÖZPONTI GAZDASÁGI FŐIGAZGATÓSÁG
KÖZPONTI KÓRHÁZ ÉS INTÉZMÉNYEI
KÖZPONTI BESZERZÉSI IRODA
BERUHÁZÁSI IRODA
SZÁMVITELI ÉS NYUGDÍJ MEGÁLL. HIVATAL
MENEKÜLT ÉS MIGRÁCIÓS ÜGYEK CÍMZETES ÁLLAMTITK.
TITKÁRSÁG
IGAZGATÁSI FŐOSZTÁLY
SZEMÉLYZETI ÉS MUNKAÜGYI FŐOSZTÁLY
KÖLTSÉGVETÉSI ELLENŐRZÉSI FŐOSZTÁLY
NEMZETKÖZI SEGÉLYKOORD. TITKÁRSÁG (PHARE)
MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI INTÉZET
MENEKÜLTÜGYI ÉS MIGRÁCIÓS HIVATAL
MINISZTÉRIUM (HIVATALI EGYSÉGEK)
MINISZTÉRIUMI SZERVEK (HÁTTÉRINTÉZMÉNYEK)
ÖNÁLLÓ BELÜGYI SZERVEK

5. ábra



6. ábra

12. táblázat

A Belügyminisztérium hivatali szervezeti egységeinél a betöltetlen státusok (1991. december állapot)

Szervek megnevezése	Rendszeresített státusok száma	Betöltetlen státusok száma
Miniszteri közvetlen szervek		
Kabinetiroda	15	2
Nemzetközi Kapcsolatok Főosztálya	20	4
Sajtó-, Propaganda és Tájékoztatási Főosztály	16	4
Rendészeti Hivatal	45	2
Politikai államtitkári közvetlen szervek		
Titkárság	7	1
Parlamenti és Társadalmi Kapcsolatok Főosztálya	11	4
Menekültügyi Hivatal	26	7
Közigazgatási államtitkári közvetlen szervek		
Titkárság	6	1
Igazgatási Főosztály	47	1
Személyzeti és Munkaügyi Főosztály	53	1
Önkormányzati közvetlen szervek		
Titkárság	6	–
Önkormányzati Főosztály	32	3
Önkormányzati Gazdasági Főosztály	31	4
Településfejlesztési és Kommunális Főosztály	24	3
Hatósági Főosztály	77	12
Katasztrófavédelmi Főosztály	24	5
Közjogi helyettes államtitkári közvetlen szervek		
Titkárság	5	2
Törvény-előkészítő Főosztály	32	1
Jogi Képviseleti Önálló Osztály	7	–
Közszolgálati és Közigazgatás-fejlesztési Főosztály	18	3
Választási és Informatikai Főosztály	28	12
Gazdasági helyettes államtitkári közvetlen szervek		
Titkárság	5	–
Közgazdasági Főosztály	35	4
Műszaki Főosztály	46	4
Költségvetési Ellenőrzési Főosztály	19	3
Minisztérium összesen:	635	83
Közigazgatási államtitkár és helyettes államtitkár	+4	

13. táblázat

A Belügyminisztérium hivatali szervezeteinél rendszeresített státusok számáról (1994. január 1. – 1994. december 31.)

Szervek megnevezése	Rendszeresített státusok száma összesen	
	Jan. 1.	Dec. 31.
Miniszteri alárendeltségben működik		
Miniszteri Kabinet (július 31-éig Miniszteri Titkárság és Kabinetiroda együtt)	28	–
Miniszteri Titkárság	–	7
Kabinetiroda	–	16
Nemzetközi Főosztály (augusztus 31-éig Nemzetközi Kapcsolatok Főosztálya)	19	22
Sajtó és Tájékoztatási Főosztály	15	15
Rendészeti Főosztály	*8	*8
Politikai államtitkári alárendeltségben működik		
Politikai Államtitkár Titkársága	6	6
Parlamenti Titkárság (november 30-áig Parlamenti és Társadalmi Kapcsolatok Főosztálya)	10	5
Közigazgatási államtitkári alárendeltségben működik		
Közigazgatási Államtitkár Titkársága	6	6
Igazgatási Főosztály	46	46
Személyzeti és Munkaügyi Főosztály	53	53
Költségvetési Ellenőrzési Főosztály	24	24
Nemzetközi Segélykoordinációs Titkárság (szept. 1-jétől Nemzetközi Főosztályban)	7	–
Önkormányzati helyettes államtitkári alárendeltségben működik		
Önkormányzati Helyettes Államtitkár Titkársága	5	5
Önkormányzati Főosztály	52	52
Településfejlesztési és Lakásügyi Főosztály (márc. 15-éig Közgazdasági Helyettes Államtitkárnál)	23	30
Védelmi Iroda	4	4
Közjogi helyettes államtitkári alárendeltségben működik		
Közjogi Helyettes Államtitkár Titkársága	4	4
Törvényelőkészítő Főosztály	29	29
Jogi Képviseleti Főosztály	9	10
Közigazgatásfejlesztési Főosztály	23	23
Választási és Informatikai Főosztály	24	24
Állampolgársági Főosztály	63	63
Közgazdasági helyettes államtitkári alárendeltségben működik		
Közgazdasági Helyettes Államtitkár Titkársága	5	5
Közgazdasági Főosztály (márc. 16-ától Költségvetési Főosztállyal összevonva)	3	33
Műszaki Főosztály (márc. 15-éig költségvetési-műszaki helyettes államtitkárnál)	49	49
Önkormányzati Gazdasági Főosztály	41	34

Szervek megnevezése	Rendszeresített státusok száma összesen	
	Jan. 1.	Dec. 31.
Költségvetési-műszaki helyettes államtitkári alárendeltségben működik		
Költségvetési-Műszaki Helyettes Államtitkár Titkárság (márc. 16-ától megszűnt)	5	–
Költségvetési Főosztály (márc. 16-ától Közgazdasági Főosztállyal összevonva)	30	–
Összesen: *Közigazgatási államtitkár és helyettes államtitkár*	591 + 5	+4

Megjegyzés: * a Rendészeti Főosztályhoz a közszolgálati jogviszonyba tartozó 8 státuson kívül további 29 hivatásos státust – az ORFK-tól (23) és a határőrségtől (6) – vezényléssel biztosítanak.

14. táblázat

A Belügyminisztérium hivatali egységeinek 1994. évi ügyiratforgalma

A hivatali egység		
Neve	Ügyiratforgalma	
	Főszámra iktatott iratok száma	Alszámra iktatott iratok száma
A belügyminiszter alárendeltségében működő hivatali egységek		
Nemzetközi Főosztály	1 781	3 636
Sajtó- és Tájékoztatási Főosztály	185	767
Rendészeti Főosztály	2 710	1 990
A politikai államtitkár alárendeltségében működő hivatali egységek		
Politikai Államtitkár Titkársága	1 675	0
Parlamenti Titkárság	334	0
A közigazgatási államtitkár alárendeltségében működő hivatali egységek		
Közigazgatási Államtitkár Titkársága	4 125	839
Igazgatási Főosztály	7 606	8 507
Személyzeti és Munkaügyi Főosztály	6 742	1 369
Költségvetési Ellenőrzési Főosztály	630	10
Az önkormányzati helyettes államtitkár alárendeltségében működő hivatali egységek		
Helyettes Államtitkár Titkársága	3 437	988
Önkormányzati Főosztály	1 791	703
Településfejlesztési és Lakásügyi Főosztály	2 600	610
Védelmi Iroda	658	137
A közjogi helyettes államtitkár alárendeltségében működő hivatali egységek		
Helyettes Államtitkár Titkársága	190	361
Törvény-előkészítő Főosztály	1 435	11 611
Jogi Képviseleti Főosztály	1 519	4 958
Közigazgatás-fejlesztési Főosztály	1 109	2 002

A hivatali egység		
Neve	Ügyiratforgalma	
	Főszámra iktatott iratok száma	Alszámra iktatott iratok száma
Választási és Informatikai Főosztály	2 393	3 894
Állampolgársági Főosztály	11 267	17 258
A közgazdasági helyettes államtitkár alárendeltségében működő hivatali egységek		
Helyettes Államtitkár Titkársága	1 392	442
Önkormányzati Gazdasági Főosztály	5 358	3 374
Közgazdasági Főosztály	1 794	610
Műszaki Főosztály	2 336	1 962
A hivatali egységek ügyiratforgalma összesen:	63 067	66 028

4. Jelentés az OECD-tagországok reformtevékenységéről (OECD PUMA 1990. Párizs)

Ez a jelentés az OECD-tagországok folyamatban lévő közigazgatási reformtevékenységének áttekintése, az állami hivatalok által közölt adatokon alapul. A különböző országok közlései azt bizonyítják, hogy a legtöbb tagország kormánya állandó érdeklődést tanúsít a közszektor hatékonyságának kérdései és a közhivatalok irányítási módjai iránt. A fontossági sorrend és a nemzeti politika természetesen változó. Ugyanakkor feltűnő hasonlóságok tapasztalhatók a vizsgálatra szoruló kérdéseknek és a kormányok célkitűzéseinek meghatározásában, amiből kirajzolódik a közös megközelítés. Ma minden tagország kormánya elismeri, hogy a közigazgatás tökéletesítése szerves részét alkotja a felépítmény azon módosításainak, amelyek nélkülözhetetlenek a gazdasági teljesítmények növeléséhez az állandóan változó világban. Egyre nagyobb teret hódít magának a gondolat, hogy a közszektor hatékonyságának növelése megkívánja a közigazgatás „kultúrájának" gyökeres átalakítását. Ez a változat azt jelenti, hogy kitartó erővel kell átalakítani a közhivatalokat az eredményekre is odafigyelő szervezetekké. A magas rangú tisztviselőknek, akik eddig megszokták, hogy szemmel kísérjék a törvények, szabályok betartását és rutineljárások szerint fektessék be a közpénzt, át kell alakulniuk a célok megvalósításáért és az elért eredményekért felelős ügyintézőkké. Egyének és szervezetek teljesítményének kritériumai a jövőben a termelékenység és az alkalmazkodási készség a közönség igényeihez. A kormányokra többszörös nyomás nehezedik: hosszú távú gazdasági megfontolások, közvetlenebb költségvetési megfontolások és annak szüksége, hogy megfeleljenek a lakosság azon igényének, amely gyorsabb haladást kíván a közigazgatás tökéletesítésében. A vizsgálatban ismertetett programok és intézkedések mutatják, hogyan próbálnak megfelelni az OECD-tagországok kormányai a közös kihívásnak.

Hatékony és gazdaságos közszektor a jobb gazdasági teljesítmények szolgálatában

1. 1989 júniusában az OECD miniszteri tanácsülésén a tagországok megegyeztek, hogy a folyamatos, munkaalkalmakat teremtő és nem inflációs növekedés érdekében olyan politikát dolgoznak ki, amely rendbehozza „a pénzügyeket és [...] elősegíti a hatékony közigazgatást". Ugyancsak megegyeztek abban, hogy a közkiadások összetételét szigorúbban kellene ellenőrizni és általában jobban kézben kellene tartani. Reformokat kellene életbe léptetni a közszektor hatékonyságának fokozására és „a makroökonómiai politika hatékonyságának növelésére".
2. A tanács által kiadott közleményben a kormányok hivatalosan és kollektíven először ismerik el, hogy a közszektor hatékonysága és a nemzetgazdaság általános teljesítménye összefüggésben van egymással. Úgy vélekednek, hogy a nemzetgazdaság hatékonysága a közszektor és a magánszektor hatékonyságából következik. A közszektor jelentősen befolyásolja a gazdasági teljesítményeket. Mint a javak és szolgáltatások vásárlója és eladója közvetlen hatást fejt ki. Közvetve befolyásolja a termék- és munkaerőpiacokat. Rossz közigazgatással, helytelen vagy haszontalan

szabályozásokkal korlátozhatja a magánszektort. A felépítményen végrehajtott javítások érdekében az egyik célkitűzés a közigazgatás reformja

3. Ez az átfogó látásmód, amely túlmutat a hagyományos célkitűzésen, a szervezet és a módszerek ésszerűsítésén vezetett a közszektor teljesítésmódjainak újravizsgálatához. Egyes országok megkérdőjelezték a közigazgatás feladatait és új feladatmegosztást próbáltak bevezetni a közszektor és a magánszektor között. Elsősorban az állami vállalatok, de néhány hagyományos közszolgáltatás privatizálását is célzó nagy programokat vezettek be 1989-ben Kanadában, az Egyesült Államokban, Japánban, Új-Zélandban, Hollandiában, az Egyesült Királyságban. Portugáliában törvényeket fogadtak el a közeljövőben esedékes privatizációs program megvalósításának megkönnyítése érdekében.
4. A legtöbb tagországban nem kérdőjelezték meg a közszektor tevékenységi területét. Általában az a vélemény, hogy a gazdaság nem képes önszabályozásra; a társadalom és a gazdaság jó működésének biztosításához egyensúlyba kell hozni a piacon alapuló és a piacon kívüli intézményeket. Ezért 1989-ben egyetlen új államosítási vagy privatizációs programot sem kezdeményeztek. A közhivatalok belső működésének közelebbi vizsgálatára helyezték a hangsúlyt, azért, hogy csökkentsék a költségeket, javítsák a minőséget, egyáltalán hatékonyabban hasznosítsák az adófizetők pénzét.
5. Folyamatos erőfeszítést igényelt néhány rövid távú, sürgető tevékenység. A legtöbb országban a költségvetési hiány csökkentése indokolta elsősorban a közigazgatás javítását. A kiadások csökkentése egyike azoknak az elsőrendűen fontos szempontoknak, amelyek tíz éve indokolják a közszektor reformját.
6. Új és erős késztetést jelentett a közszektor intézményes reformjának bevezetésében az a szükségszerűség, hogy alkalmazkodni kell a gazdaság gyorsütemű nemzetközi szintűvé válásához és versenyképesnek kell maradni a nemzetközi téren. A nemzetközi kérdések kezelése többé nem az azzal hagyományosan megbízott szervezetek, például a Külügyminisztérium vagy a Külkereskedelmi Minisztérium feladata. A jövőben minden minisztériumnak, sőt a regionális és helyi szervnek is tudnia kell nyomon követni, megérteni és foglalkozni a nemzetközi jellegű kérdésekkel, például az egyezmények tárgyát képező normákkal, szabályzatokkal, amelyek a társadalom és a nemzetgazdaság minden területére kiterjednek. Ez nemcsak a Közös Piac tagországai számára fontos tényező, a nagy piac 1992-ben történő megnyitása miatt, hanem azoknak az országoknak (például Svédország, Svájc, Törökország) szempontjából is, amelyek nem oda tartoznak.
7. A közszolgáltatások minőségének javítása egyre inkább befolyásolja a tagországok tevékenységét a közigazgatási reform terén. Tükrözi a közhatalom által megvalósított programok eredményeinek és hatékonyságának tulajdonított fokozott jelentőséget. Két tényező magyarázza, hogy miért tartják fontosnak a szolgáltatások minőségét. Az egyik a lakosság reagálása, amikor jólétük és kényelmük szempontjából fontos kérdések hatósági intézése miatt szembekerülnek az általuk túlzottan bonyolultnak tartott felépítményekkel, szabályokkal és hivatali eljárásokkal. A másik, hogy a közszolgáltatások minőségétől és versenyképességétől függ például a lakosság egészségi állapota, oktatási és képzési szintje, a pénzügyi adminisztráció hatékonysága vagy a kisvállalatok fejlődése. Ezek a területek a tagországok többségében a közszektorhoz tartoznak.

8. A két nagy program, amelyet 1989-ben Kanadában és Franciaországban indítottak el magas rangú politikai vezetők támogatásával, figyelembe veszi a lakosság, valamint a közigazgatás által a szolgáltatások minőségének javítása érdekében kifejtett nyomást. A *Közhivatal 2000* című kanadai tervezet, amelyet a miniszterelnök terjesztett elő, céljának tekinti a közszolgáltatások javítását és hangsúlyozza, hogy javítani kell a tisztviselők munkakörülményeit. Különböző változásokat irányoz elő a közigazgatási funkciók biztosításának módjaiban. A tervezettel kapcsolatos érdekes újítások között szerepel egy hatósági fórum. Ez a munkáltatók, a munkavállalók és a közigazgatás képviselőit tömöríti, célja a helyzet és a szerepek jobb értésének elősegítése.
9. A francia kormány 1989-ben ugyancsak elkezdett egy fontos programot a közszektor megújítására. A program ugyancsak a közkiadások csökkentését tekinti az adminisztráció egyetlen lehetséges reformjának és új megközelítéseket szorgalmaz. A reform a szolgáltatások hatékonyságának növelése és minőségének javítása szempontjából döntő tényezőknek tekinti a tisztviselők szellemét és hatékonyságát. A foganatosított politika elemzése a francia közszektor korszerűsítésének kulcstényezője. Az a vélemény, hogy a hatékonyság mérése ugyanolyan nyomást gyakorol a közigazgatásra, mint a piac a magánvállalatokra.
10. Az intézkedések általában közismert területekre vonatkoznak. A nemzeti stratégiák (például Dániában, Spanyolországban, Portugáliában) olyan rendelkezéseket tartalmaznak, amelyeknek célja az adminisztratív folyamatok egyszerűsítése és a lakosság szükségleteinek jobban megfelelő egyedi fiókokhoz hasonló felépítmények létrehozása. Folyamatban van (például Franciaországban) tájékoztató kampányok kidolgozása, amelyek megindokolják a politika, a szabályozások, az ellenőrzések és adók létezését.
11. A döntési hatalom decentralizálása, a regionális és helyi hatóságok javára, amelyet több kormány továbbra is célul tűz ki, nagymértékben hivatott növelni a közintézmények tevékenységének minőségét (például Belgiumban, Kanadában, Olaszországban, Törökországban). Számos országban mindenekelőtt azt az eljárást próbálják módosítani, ahogy a parlament és a kormány irányítja és ellenőrzi az igazgatási tevékenységet (például Kanadában és Svédországban). A részletes törvényeket és szabályokat központi szinten meghatározott normák váltják fel, amelyeket a helyi hatóságok rugalmasan alkalmazhatnak (példaként idézzük az északi országok helyi hatóságainak autonómia-kísérleteit).
12. Még mindig vita tárgyát képezi az a kérdés, ki és hogyan irányítsa és biztosítsa a közintézményeket. A kérdés valamennyi területre vonatkozik, például a szolgáltatási hatáskör decentralizálására és a hivatalok termékeire; azokra a szektorokra, amelyek esetében leginkább elképzelhető kívülállók bevonása a szolgáltatások és a legalkalmasabb módszerek szempontjából; a magánintézmények által nyújtott szolgáltatások minőség-ellenőrzési módszereire a lakosság szempontjai figyelembevételének módszereire; és azokra a mechanizmusokra, amelyek lehetővé teszik a szolgáltatásokban a piaci fegyelem és rugalmasság előnyeinek összeegyeztetését a méltányosság megőrzésének szükségével.
13. Több ország arra a következtetésre jutott, hogy a közintézmények minőségének javításához fel kellene hagyni a szabályok szigorú ellenőrzésén és alkalmazásán

alapuló adminisztratív stílussal és át kellene térni a közintézmény „kultúrájára", amely jobban figyelembe veszi a lakosság szükségleteit. Több tervezet előirányozta a közintézmények vezetőinek és személyzetének viselkedésében végrehajtandó változásokat. A Kanadai Főellenőri Iroda tanulmánya szerint az úgynevezett teljesítőképes szervezetek két lényegi kritériuma az, hogy figyelembe veszik a lakosság igényeit és érzékenyek a közintézmények feladataira. A finn kormány jóváhagyott egy, a közszolgálatról szóló elvi nyilatkozatot, amelyhez minden közintézménynek csatlakoznia kell. Több országban léteznek a közintézményeket is magukba foglaló képzési programok (például Portugáliában és Svédországban).

14. Ha a kormányok javítani akarják a közintézmények szolgáltatásait, nagyon fontos, hogy ne kényszerítsenek felesleges terheket és költségeket az emberekre. Írországban Iparköltség-ellenőrzési Csoportot (Industrial Cost Monitoring Group) állítottak fel, amely értékeli az adminisztratív eljárások visszahatását a vállalatokra. Több országban, például Kanadában, Hollandiában és az Egyesült Királyságban a szabályok betartását magukban foglaló költségértékelési eljárásokat dolgoztak ki. Ausztráliában kiszámították, hogy ha vállalati tanácsadó és tájékoztató szolgálatot állítanának fel, amely leegyszerűsítené a vállalatok és a hivatal kapcsolatát, ez jelentős megtakarítást jelentene a közintézmények és a vállalatok szempontjából. Franciaországban bizottságot állítottak fel a miniszterelnök jogkörében, amely megvizsgálja a közintézmények költségeit és teljesítményét.
15. A költségvetésben és a pénzügyi irányításban az utóbbi tizenkét hónapban végrehajtott változások nagymértékben a néhány éve megvalósított reformokon alapszanak. Számos ország további módosításokat hajtott végre költségvetési és pénzügyi rendszerein, fokozottan áthelyezve a hangsúlyt a tevékenységi eredményekre, kiemelve a közintézmények hatékonyságának kimutatható növelését.
16. Az eredmények megvalósításának elősegítése érdekében már nem a részletes szabályokra és betartásuk ellenőrzésére helyezik a hangsúlyt, hanem szélesebb körben alkalmazzák a végrehajtó tisztviselők cselekvési autonómiáját és kezdeményezőkészségét. Ma a legtöbb ország olyan politikát folytat, amelynek célja a központi ellenőrzés könnyítése, a költségráfordítások jogának átruházása, a minisztériumok és technikai szervek rugalmasabbá tétele, olyan intézkedések kidolgozása, amelyek az eredmények fokozására serkentik a programok vezetőit. A reformok között, amelyeket számos ország kezdeményezett, érdemes idézni azokat a rendelkezéseket, amelyek értelmében az a megtakarítás, amelyet a közszolgáltató szervek a központilag előírt célokon felül eszközöltek, megtarthatók, ahelyett, hogy azokat a központi költségvetés automatikusan elvonná. A szervezeteken belül az operatív tisztviselők nagyobb önállóságot élveznek a módszerek megválasztásában, a költségek ütemezésében, a program-, illetve tevékenységek közti újrabefektetésben, a lakosságtól behajtott tartozásokban és az ebből befolyt jövedelmek felhasználásában.
17. Új-Zéland 1989-ben elindította a pénzügyi irányítási reform (Financial Management Reform) átfogó programját, amely egyaránt vonatkozik az idézett hatalomátruházásra, hatáskörökre és felelősségekre. A program célja a közszektor és a magánszektor „versenylehetőségeinek" fokozása. Franciaország intézkedéseket tett, hogy a pénzügyminiszter beruházási jogkörének egy részét fokozottabb mértékben ruházza át a minisztériumokra és szolgáltatási szervekre. Norvégiában vizsgálóbizottság tanulmányozta a serkentő mechanizmusokat a költségvetési folyamat megvalósításában. Azt javasolta, hogy a szolgáltatási szervekre is terjesszék ki a költségvetés készítésének szokását. Írország és Svédország bevezették a minisztériumok és közhivatalok adminisztratív kiadásának finanszírozására szánt, konszolidált költségvetési hitelrendszert.

18. Ezen túl a minisztériumok és közintézmények vezetői fokozott számadással tartoznak tevékenységükért. Mivel a szabályok pontos betartásának ellenőrzése nem élvez elsőbbséget többé, nagyobb jelentőséget tulajdonítanak a teljesítménymutatók és stratégiai tervek kidolgozásának, a szolgáltatási szervezetek különleges célkitűzései meghatározásának és megtárgyalásának, a központi költségvetésnek vagy a parlamentnek szóló jelentésekben, a minták és normák szélesebb körű használatának.
19. Hogy felhívják a felelősök figyelmét a tevékenységek eredményére, több ország (Ausztrália, Belgium, Dánia, Finnország, Portugália) elfogadta a programonkénti költségvetés készítését. Az elsősorban tervezésre és a programok elemzésére vonatkozó korábbi költségvetés-ésszerűsítési rendszerrel ellentétben, a jelenlegi reformok az irányítás köré szerveződnek, elsőrendű céljuk a szervezetek tevékenysége és működése, ezek felelőssé tételének módjai. Az új rendelkezések költségvetési és egyéb szempontból kívánják serkenteni a vezetőket, hogy jobban vegyék figyelembe a költségeket és az eredményeket, és arra ösztönzik őket, hogy a termelékenyebb tevékenységekbe fektessék be újra a pénzt.
20. Az államilag biztosított tevékenységek terén több állam új, hangsúlyozottabban kereskedelmi jellegű, szervezési és működési formákkal kísérletezik. A hatékonyabb szolgáltatás érdekében a hagyományos adminisztratív szervezetektől eltérő új struktúrákat dolgoznak ki. Új-Zéland olyan programot indított el, amelynek célja közhivatalok közjogi társaságokká alakítása. Bevezetik, hogy bizonyos tevékenységi területeken a közhivatalok és szervek úgy működjenek, mint kereskedelmi társaságok, miközben állami vállalatokká alakulnak át (State-Owned Enterprise, SOE). Mivel a SOE igazgatóinak elsőrendű feladata a vállalatok virágzásának biztosítása, ők dönthetnek a termelési eszközök felhasználásáról, az árak megállapításáról, a termékek forgalomba hozataláról, de figyelembe kell venniük az előzetesen lefektetett teljesítménycélokat. Ausztráliában átalakítják a közüzemeket (Government Business Enterprises); a reform lényege, hogy meghatározott célhoz kapcsolódóan nagyobb vezetési önállóságot adnak a vállalatoknak. A közintézmények szolgáltatásaiban bevezetett – kvázi – kereskedelmi szabályok azt jelentik, hogy a közintézményben szolgáltatók versenybe lépnek a magánszektorral. Az eredményeket a beruházott tőke hozama alapján értékelik.
21. A programok vezetői jogkörének kiszélesítése és növekvő felelősségük hatására több országban megerősítették és tökéletesítették a létező pénzügyi vezetési rendszert, hogy jobban alkalmazkodjék a programok eredményeiért felelős hivatalok és szervek szükségleteihez. Sok intézkedés célja az önköltségi ár meghatározási módjának és a költségek tételenkénti felosztásának javítása, azért, hogy megkönnyítse a döntéshozatalt, javítsa a pénzfelhasználási információ minőségét, és arra serkentse a programok vezetőit (például Dániában, Finnországban, Új-Zélandban), hogy vegyék figyelembe a költségeket. A hasonló típusú reformok Új-Zélandban

vannak a leginkább előrehaladott állapotban, párhuzamosan a költségvetési év könyvelésének fokozatos bevezetésével minden hivatalban és közintézménynél.

22. Miközben a minisztériumok és közintézmények nagyobb rugalmassággal intézhetik ügyeiket a viszonylag tág költségvetési kereteken belül, sok országban megerősítették a kiadások ellenőrzésének és a költségvetés tervezésének hagyományos módszereit. Számos intézkedést foganatosítottak az átfogó költségek csökkentésére, az intézményi rendelkezések módosítására, azért, hogy javítsák a kiadások vizsgálatának folyamatait, a közköltségek hosszú távú tervezésének vagy előirányzati értékelésének módszereit (például Ausztráliában, Kanadában, Írországban, Olaszországban és az Egyesült Királyságban).
23. Bár a tagországok széleskörű reformokat dolgoztak ki, a közületi szektor teljesítményének javulása továbbra sem ad okot nyugalomra. Először: több országban úgy tűnik, hogy a minisztériumok és szervezetek továbbra is szoros és központosított ellenőrzés alá vonják a pénzt, amelyről a költségvetés lemond. Ez a jelenség akadályozza a vállalati légkör és kultúra, a mentalitás, az értékek és viselkedések állandó fejlődését, ami elengedhetetlen a közszektor reformjának sikeréhez.
24. Másodszor, minden országban elismerik a teljesítménymutatók fontosságát, amelyekből felmérhető a közszektor eredményeinek fejlődése. Ezen a téren minimális előrelépés történt. A helyzet talán annak a következménye, hogy a reformokat szakaszonként vezetik be, a mérés és értékelés az utolsó fázisban valósul meg. Valószínű, hogy a jelenség oka az adekvát teljesítménykritériumok koncepciójával kapcsolatos nehézségekben keresendő.
25. Eddig különösen nagy figyelemre tarthattak számot a hatékonysági/termelékenységi mutatók. Ezek általában a közületi összkiadások kis hányadára (az adminisztratív költségekre) vonatkoznak. Kidolgozásukkor oksági kapcsolatot tételeztek fel a költségcsökkentés és a termelékenység között. A közszektor eredményeinek változásaira vonatkozó, megbízható mutatók hiányában nem tudjuk, növeli-e a hatékonyságot a pénz csökkentése, vagy a termelés egyenlő arányú csökkenését idézi elő. A programok hatékonyságának értékeléséhez lenne leginkább szükség teljesítménymutatókra, amelyek a téren hiányoznak a leginkább. Általános vélemény szerint a közkiadások csökkentésének és ésszerűsítésének legjobb módja a program eredményeinek, megalapozottságának, koncepciójának teljes átvizsgálása.
26. Az 1989-ben bevezetett politikából ítélve az intézmények továbbra is azt tartják a legfontosabbnak, hogy a közszektorban kidolgozzák az emberi erőforrások kezelésének integráltabb, fejlettebb stratégiai jellegű megközelítését, amely összefüggésben van az általánosabb szervezeti célokkal és elősegíti azok megvalósítását. Ez a lépés bizonyítja azt, hogy elismerik, miszerint az emberi tényező a kulcseleme egy termelékenyebb, hatékonyabb közintézmény felépítésének; ez annak elismerésére is utal, hogy a szervezeti célok megvalósítása a szervezetek vezetési módozataitól függ. Egyre nő azoknak az országoknak a száma, amelyek rugalmasabb, kevésbé nehézkes szervezeteket akarnak kidolgozni az emberi erőforrások kezelésére. Lépések történtek arra, hogy a személyzet adminisztrációjával megbízott központi szervek hatáskörét átruházzák a szakmai minisztériumokra és a minisztériumokon belül az operatív személyzetre.

27. Az emberi erőforrások kezelésével kapcsolatos hatáskör átruházása általában a költségvetés-készítés és a pénzügyi irányítás területén történő decentralizálás és hatalomátruházás következménye. Ez a folyamat Ausztráliában és Új-Zélandon van a leginkább előrehaladott állapotban, ahol a politika megvalósítása nagyrészt a minisztériumok és közintézmények feladata. Ennek következtében a személyzet adminisztrációjával foglalkozó központi szervek nagyságát csökkentették; funkciójuk a továbbiakban nem a mélyreható szabályozások kidolgozása és alkalmazásuk, hanem a stratégiai politika kidolgozása. Svédországban folytatódik az adminisztratív szervek decentralizálása és autonómmá tétele. „A minisztériumi felelősség és hatalom növelése" tervezet keretében Kanada egyezményekről tárgyal a tartományokkal.
28. 1989 folyamán sok országban folytatódott a munkahelyek csökkentése a közszektorban. Kanada például 1988/89-ben szövetségi szinten évente kétezer fővel csökkentette az állományt a közszektorban; 1989/90-ben további évi ezer fős csökkentést irányoztak elő. A közszektorban történt újabb létszámcsökkentésről számolt be Írország, Japán és Hollandia.
29. A nemrég megkezdett reformok egyike legfontosabb oldala az emberi erőforrások kezelési rendszereinek egyszerűsítése és korszerűsítése, az összefüggés és a rugalmasság növelésére. Az 1989. évi fejlemények között megemlíthető a belga hatóságok és a közhivatali szakszervezetek egyezménye a köztisztviselők egyszeri rendtartásairól; a Kanadában kidolgozott *Közhivatal 2000* tervezet, amely többek között előirányozza a személyzet irányítása egyszerűbb rendszerének bevezetését; Portugáliában pedig a közhivatali vezető tisztviselők új rendtartása, amely lehetővé teszi a szélesebb körű utánpótlást, és fokozottabb felelősséget ró ezekre az alkalmazottakra.
30. A reform által érintett egyik legfontosabb terület a fizetési rendszer. Az egyes országok mindinkább törekszenek a fizetési rendszerek és a besorolások rugalmasabbá tételére, annak érdekében, hogy a közszektor jobban állhassa a versenyt az álláspiacon, visszatartsa az alkalmazottakat és megjutalmazhassa a jó teljesítményeket. A legtöbb országban a központi adminisztráció még mindig közelről ellenőrzi a fizetésmegállapítási mechanizmusokat, de a fizetési rendszerek mozgékonyabbak, a minisztériumok és a közintézmények nagyobb önállóságot élveznek az eredményekhez mért fizetés és a kezdő fizetés területén.
31. A közelmúlt kezdeményezései között meg lehet említeni az új fizetési struktúrát és a magas állású vezetők teljesítményértékelését (Ausztrália); póthitelek kiutalását a bérek rugalmassá tételére (Dánia); több finnországi közintézménynél a teljesítmény-premizálási kísérletet; egyes magas állású ír tisztviselők esetében az eredménytől függő bérezést; a rugalmas bérezés folytatódó kidolgozását (Hollandia); a portugál fizetési rendszer ésszerűsítésének folytatását; a teljesítmény-premizálási rendszer bevezetésére irányuló kísérleteket (Törökország); a rugalmas bérezési rendszer és az eredményektől függő fizetések bevezetésére irányuló kísérleteket (Törökország); rugalmas bérezési rendszer és az eredményektől függő fizetések bevezetésére irányuló erőfeszítéseket (Egyesült Királyság).
32. Rugalmasabbak lesznek az utánpótlási és kiválasztási módszerek. Évek óta tapasztalható, különösen az alacsonyabb munkaköröknél, a minisztériumokra és közható-

ságokra történő hatalom átruházás. Megemlíthetjük, hogy a belga minisztériumok és közintézmények nagyobb önállóságot kaptak, az Egyesült Királyságban bejelentették, hogy 1991-től kezdve az utánpótlást az esetek többségében decentralizálják. Norvégiában és Új-Zélandon egyre gyakrabban tapasztalható a magas rangú tisztviselők meghatározott időre történő szerződtetése. Ausztráliában, Kanadában és más országokban, a munkaerőpiac fejleményeinek (különösen a fiatal munkaerő-kínálat csökkenésének) és az alkalmazási esélyek egyenlőségének fényében felülvizsgálják az utánpótlási kritériumokat.

33. Fontosabbá válik a munkaerő továbbfejlesztése és képzése, figyelembe véve olyan tényezőket, mint az irányítási kapacitás javítására irányuló erőfeszítések, a szolgáltatás minősége javításának és a termelékenység növelésének igénye, az új információs technikához való alkalmazkodás szükséglete, és a tanulmányaikat befejező fiatalok számának csökkenése. Az utóbbi években nagyobb jelentőséget tulajdonítanak a közintézmények vezető tisztviselői képzésének. Több országban, például Ausztráliában, Kanadában, Dániában, Hollandiában és az Egyesült Királyságban új továbbképzési programokat vezettek be. Ezt több alkalommal olyan központok felállítása kísérte, amelyeknek célja a szóban forgó alkalmazottaknak a felhasználása. Belgium, Franciaország és Törökország szerepelnek azon országok között, akik jelezték, hogy 1989-ben új képzési terveket vezettek be.
34. Bár egyes országok elismerik, hogy a közszektor emberi erőforrásai méltányosabb és hatékonyabb irányítása szempontjából fontosak az egyenlő elhelyezkedési esélyprogramok. Csak Ausztrália jelezte ilyen új programok bevezetését.
35. Egyre elterjedtebb az a vélemény, hogy fontos szerepet játszik az informatikai politika, amely kiegészíti a korszerűsítési programokat. Érdeklődnek iránta politikusok és magas rangú tisztviselők, mert tudatában vannak, hogy növelheti a hatékonyságot. Ezen túl egyre inkább ráébrednek az információ mint szervezeti erőforrás értékére. Az informatika iránti érdeklődést állandóan magas szinten tartja a magánszektor azon igénye, amely szerint a közigazgatásnak nagyobb erőfeszítéseket kellene fektetnie az informatikába, továbbá a közintézmények személyzetének törekvése, miszerint korszerűbb környezetben kíván dolgozni.
36. A legtöbb közigazgatásnál az informatikára fordított összegek felülmúlták az általános költségvetés növekedési hányadát (például Németországban, Portugáliában, Svájcban). Továbbra is a lehető legnagyobb haszonra törekszenek az informatikai beruházásokban. Az informatikai beruházások maximálisan jövedelmezővé tétele és a kínált potenciál teljes realizálása felhívta a figyelmet, hogy stratégiailag a szervezeti módok mélyreható átalakítására irányuló erőfeszítésekkel összhangban kell felhasználni az informatikát. Már nem a műszaki kérdésekre és a korlátozott alkalmazási területekre irányul az informatika felelőseinek érdeklődése, hanem a szervezet egészét átfogó stratégiai problémákra. Ebből a szempontból növekszik a stratégiai tervezés érdekessége. A magas rangú tisztviselők számára elsőrendű fontosságú feladat részt venni az informatikai politika alkalmazásában.
37. Az országok minél nagyobb hasznot akarnak húzni a rendelkezésükre álló információkból. Beható érdeklődést tanúsítanak a különböző közigazgatási ágazatok közötti információcsere és a rendszerek jobb integrálása iránt, a jobb szolgáltatások biztosítása érdekében. Ebből a szempontból fontos feladat a különböző informatikai

rendszerek összekapcsolása, a különböző software és hardware típusok kompatibilitásának biztosítása. Néhány ország (Ausztrália, Kanada, Finnország, Svájc) jelezte, hogy tevékenyen részt vesznek nemzetközi normák kidolgozásában. Több közigazgatás elsőbbséget ad a közintézményeknek szóló adatok továbbító hálózatai kidolgozásának a szervezetek közti kommunikáció megkönnyítésére (például Ausztriában, Írországban és az Egyesült Királyságban). Fontos, mindenképpen figyelembe veendő elemként jelentkezik a magánszféra védelme és a rendszerek biztonsága.
38. Az informatika területén is fontos problémát jelentenek a személyzet problémái. Miután a képzett állomány szakadatlanul áramlik át a magánszektorba, egy sor intézkedést kellett foganatosítani. Ilyen például a prémiumfizetés és a korábbi szabályoktól való eltérés az utánpótlás szempontjából. Figyelembe véve a képzett állomány erős rotációját, sok, az informatikai politikáért és az informatikai szolgáltatásokért felelős közintézmény felülvizsgálta funkcióit, pontosabban körülhatárolta tevékenységi területét (például az Egyesült Államokban, Írországban és az Egyesült Királyságban informatikai téren fokozottabban folyamodott a magánszektorhoz).
39. Néhány éve megfigyelhető egy erős tendencia, amely az informatikai politika decentralizálására irányul. Ennek következtében a szakminisztériumok általában nagyobb mozgási teret élveznek az üzletkötésben és a prioritások meghatározásában. Központi szinten olyan intézkedések szavatolják a koordinációt, mint a stratégiai vezetés, az irányvonalak a szerződéskötéshez, a költségvetés, az évi jelentések és a műszaki normák. A helyzet lényegi eleme az informatikai politika nemzetközi dimenziója.
40. Miután a közigazgatás hatékonyságát a nemzetgazdaság hatékony működése alapvető elemének tekintik, a közhatalom figyelme a rendeletalkotó rendszerek felé fordult. Tavaly több kormány folytatta rendeletalkotó tevékenységének vizsgálatát ugyanúgy a belső szabályozás, mint általában a gazdasági teljesítményre gyakorolt hatás szempontjából.
41. Mivel a rendeletek alkotása hatással van a gazdaságra, a rendeletek pedig összefüggenek a felépítmény módosításával, fokozott nyomás tapasztalható a rendeletalkotás reformjával és felülvizsgálatával kapcsolatos programok kidolgozása érdekében. Fontos szerepet játszik a közigazgatás működésének általános javítására irányuló igény, különös tekintettel a rendeletek kidolgozásával és annak minőségével kapcsolatos módszerekre. Az utóbbi 40 év folyamán látványosan megszaporodtak a rendeletek, mivel azonban ez a folyamat mindig lökésszerűen játszódott le, nehéz volt ellenőrizni. Ma elfogadott, hogy a politika megvalósításának legfőbb eszközeiként használt rendeletek gyakran hatástalanok és nem feltétlenül a legjobb eszközt képezik a kormány által kitűzött célok elérésére.
42. Rendkívül eltérőek azok a problémák és a reformcélkitűzések, amelyekről a tagországok beszámoltak a rendeletalkotási területen. Bizonyos országokban, például az Egyesült Államokban és Új-Zélandon a reform egyszerűen a dereglementációra irányul. Másutt az a célja, hogy a rendeletalkotás aktualizálásával és tisztázásával, kodifikálásával egyszerűsítse a rendeletalkotási rendszert; ugyancsak célja bizonyos rendelkezése felszámolása, a kettős szerep és az átfedések kiküszöbölésére, valamint a rendeletalkotási folyamatok javítása annak érdekében, hogy a lakosság jobban értse a rendeleteket.

43. A vállalatok és a közintézmények privatizálása arra kényszerítette a kormányokat, hogy foglalkozzanak olyan iparágakkal, amelyek korábban saját belső adminisztratív szabályaiknak engedelmeskedtek (például Japánban és az Egyesült Királyságban). Emiatt még szükségessé vált új rendeletek elfogadása és új, végrehajtásukkal megbízott szervezetek felállítása. A pénzügyi szektor és a közlekedés bizonyos tevékenységeinek dereglementációja után a rendeletalkotáshoz való visszatérésre történő felszólítások növelik a nyomást, hogy a kormányok javítsák a rendeletalkotási eljárásokat, megfelelő gazdasági és rendeletalkotási eszközökkel biztosítsák a kitűzött célok megvalósulását.
44. Sok ország új módszereket tanulmányoz és vezet be a rendeletalkotási tevékenység ellenőrzésére vagy felülvizsgálatára. A felülvizsgálati folyamatok módosításainak a célja, hogy elejét vegyék annak, hogy a hatóság kedvenc eszközéhez, az automatikus rendeletalkotáshoz folyamodjanak.
45. 1989-ben az OECD-tagországok kormányainak háromnegyede létrehozott olyan, a rendeletalkotásért felelős szerveket, amelyeket megbíztak a rendeletalkotási rendszer tervezésével, irányításával, koordinációjával és felülvizsgálatával. A nemzetgazdasági felépítménymódosítás megkönnyítését célzó erőfeszítések keretében ezek a szervek rendeletalkotó politikát dolgoznak ki. Ausztráliában például bővítették a vállalatokra érvényes rendeletekkel megbízott különleges egységek funkcióit, miután hozzácsatolták az ausztrál ipar globális felépítménymódosítását elősegítő egységhez. Kanadában a Privatizációs és a Rendeletalkotó Hivatal a külügyminisztériumhoz tartozik. Finnországban a pénzügyminiszter illetékességét a törvénynek megfelelően megerősítették. Viszont Új-Zélandon felszámolták a Gazdasági Fejlődési Bizottságot (Economic Development Commission), amely magában foglalta a rendeletek felülvizsgálatáért felelős egységet. Bár a kereskedelmi és igazságügyi minisztérium funkciói átfedték a bizottság funkcióit, az új, érvényben levő rendeletek és rendelkezések értékelésének egyes feladatai továbbra sincsenek biztosítva.
46. A rendeletalkotás felülvizsgálatával és reformjával megbízott szervezetek feladata megvizsgálni a rendeletalkotó eszközöket, a forma és a törvényes előírásokkal való egyezés szempontjából. Ugyanezek a szervek arra használják lehetőségeiket, hogy értékeljék a rendeletalkotás alapjait. Gyakoribb, hogy új rendeletalkotási kezdeményezéseket tanulmányoznak, mint hogy globálisan felülvizsgálják az érvényben lévő rendelkezéseket. Még mindig korlátozott azoknak az országoknak a száma – bár a múlthoz képest fejlődés tapasztalható –, ahol a felülvizsgálati folyamat keretében elemzik az előirányozható rendeleteket és más lehetséges megoldásokat. Az országok hajlamosak módosítani a rendeletalkotás formáit. Például a felhasználandó információk vagy a követendő eljárások részletes szabályai helyett teljesítménynormákat állapítanak meg. Bizonyos országok előírják a „keret"-rendeletek szélesebb körű használatát.
47. Sok ország törekszik a rendeletek hatásának jobb értékelésére. Az elemzés elsősorban a vállalatok szempontjából tapasztalható gazdasági következményekre és a közigazgatási költségekre irányul. Egyre fontosabb lesz a társadalmi hatás módszeres elemzése, főleg az egészség, a biztonság és a környezet területén.

48. A rendeletalkotás hatásainak értékelése részben lehetővé teszi, hogy a hatóságok meghatározhassák, milyen hatást gyakorol a rendeletalkotás a technológiai haladásra és a nemzeti versenyképességre. Folyamatban vannak Kanadában, az Egyesült Államokban, az Egyesült Királyságban és Svédországban fontos munkálatok, amelyeknek célja a hatások értékelési módszerének kidolgozása. Ennek ellenére még sok tennivaló van hátra.
49. A közigazgatási alanyokkal folytatott tanácskozásokra és más, a párbeszédet lehetővé tevő eljárásokra került sor Ausztráliában, Kanadában, az Egyesült Államokban, Hollandiában és Svédországban. Sikerrel működtek konzultatív bizottságok például Japánban.
50. A rendeletalkotás nemzetközi jellegűvé válása előtérbe tolja a rendeletalkotás összehangolására vonatkozó nemzeti törekvéseket. Bizonyos széles jogkörű regionális szervek, például az Európai Közösségek Bizottsága rendkívül fontos szerepet játszanak ezen a téren. Mivel a nemzetközi és nemzeti rendeletalkotó rendszerek kapcsolatai egyre bonyolultabbak, az országok tanulmányozzák, miként nézhetnek szembe a szabályalkotás dömpingjével, hogyan javíthatnák módszereiket, hogyan szerezhetnek információkat a határainkon túl folyó rendeletalkotó tevékenységről.
51. Országonként változó a rendeletalkotás felülvizsgálatának és reformjának, valamint az átfogó közigazgatási reformnak a kapcsolata. A rendeletalkotás felülvizsgálata és reformja gyakran az általános közigazgatási reformprogramokon kívül történik és a reformok különböző szervek felelősségére valósulnak meg. Bizonyos országokban a rendeletalkotás reformja az átfogó korszerűsítési programon belül zajlik. Általában elfogadott, hogy a folyamatban levő intézményes változások, megteremtve az erőfeszítések fokozásához szükséges dinamikát, növelik a rendeletalkotási reform megvalósításának lehetőségét és szükségességét.
52. A közigazgatási reformprogramok módszeres és ésszerű megvalósítása szükségessé teszi az értékelést. Ma nem ez a helyzet. Egyetlen ország sem közölte, folynak-e elmélyült tanulmányok annak megállapítására, hogy a kívánt eredményekkel jártak-e a lépések, növelték-e a közigazgatás hatékonyságát, javították-e a közintézmények szolgáltatásainak minőségét.
53. Ma elsősorban olyan rendszeres eljárásokat és módszereket igyekeznek kidolgozni, amelyek lehetővé teszik az értékelési folyamatos és a köztes célok megvalósítását. Norvégiában minden minisztérium költségvetésében szerepel egy, a korszerűsítési javaslattervezeteknek szentelt fejezet, amelyhez csatolják a jelentést az előző évben elért eredményekről. Ugyancsak szemmel követik az eredményeket Dániában, ahol 1989-ben nyilvánosságra hozták a személyzeti politikáról szóló jelentést, valamint Kanadában, ahol ugyancsak nyilvánosságra hozták a „Minisztériumi hatáskörök és felelősségek növelése" című tervezetről szóló jelentést. Az Egyesült Államokban különböző nyomonkövetési rendszereket alkalmaznak a számítástechnika egyre növekvő felhasználásával, a közigazgatás tökéletesítését szolgáló programok megvalósításának ellenőrzésére. Ugyanebből a célból Hollandiában igazgatói bizottságokat állítottak fel; az Egyesült Királyság kormánya megköveteli, hogy rendszeres eszmecserére kerüljön sor a kincstár és a szakosztályok között. Bizonyos országok beszámolnak róla, hogy a központi

közigazgatásban semmiféle módszeres tevékenységre vagy kezdeményezésre nem került sor a reformtervek megvalósításának nyomon követése érdekében (ilyen például Németország, Belgium és Görögország), viszont folyamatban vannak a megfelelő módszertan kidolgozására irányuló munkák (például Új-Zélandon, az Egyesült Királyságban és Svédországban).

54. A módszeresebb nyomon követés eredményei arra utalnak, hogy változások vannak folyamatban. Ausztrália jelenti, hogy a stratégiai irányításhoz jobban alkalmazkodó felépítményeket hoztak létre és az irányítás területén rugalmasabb keret van kialakulóban, a hatalom átruházása folyamatban van. Dánia azt jelenti, hogy a modernebb közigazgatási megközelítések nyomán eltűnnek a változások akadályai, a szolgáltatás gyorsabb, egyszerűbb rendeleteket fogadtak el, a hivatalnokok egyharmadánál bevezették a teljesítmény értékelését, ugyanez az arány részt vesz a módszeres képzési programokban. Ezekből a jelentésekből nem derül ki, elérték-e a közigazgatás hatékonyságának növelését, és ha igen, hogyan.
55. Bizonyos országokban kötelező időnként módszeresen értékelni a közigazgatási programokat. Ez a rendelkezés érvényes a közigazgatási reformprogramokra. Ausztrália jelenti, hogy a pénzügyi igazgatási fejlesztési programot (Financial Management Improvement Programme) kétszer értékelték. Az Egyesült Államok kormánya jelenleg vizsgálja felül a programok értékelését. Franciaországban különleges rendelkezéseket hoztak olyan értékelési rendszer létrehozására, amely lehetővé tenné a tájékoztatást, többek között, a közigazgatás hatékonyságáról.
56. A közigazgatási fejlesztési programok módszeresebb értékelésének az a legfőbb akadálya, hogy nincsenek megbízható mutatók, amelyekkel a közszektor termelékenységét mérni lehetne. Még mindig komoly problémát jelent olyan módozatok kidolgozása, amelyekkel minőségileg lehetne értékelni a közigazgatás hatékonyságát, alkalmazkodóképességét a lakosság igényeihez. Bizonyos országok felhívták a figyelmet erre a nehézségre.
57. Az értékelés problémáját az országok különböző módokon próbálják megoldani. Portugáliában és Törökországban közvélemény-kutatásokat végeztek a fejlődés értékelésére, a közigazgatás fogékonyságának és a szolgáltatások minőségének szempontjából. Svédország rendszeresen vizsgálatokat és ellenőrzéseket folytat a lakosság körében, hogy nyomon követhesse a szolgáltatások javulásában bekövetkezett fejleményeket. Egyetemi és kutatóintézeti külső szakembereket kértek fel, hogy dolgozzák ki az értékelési gyakorlatok módszertanát és megvalósítását (például Norvégiában és Svédországban).
58. A közigazgatási reform eredményes megközelítéseiről szóló információgyűjtemény létrehozása a tagországokban folyamatban levő elmélyült eseti tanulmányok megvalósulásától függ. Ezzel a kérdéssel foglalkozik az 1989-es évi tevékenységi jelentés, az ausztráliai Pénzügyi Igazgatási Fejlesztési Programról (Financial Management Improvement Programme). A jelentés szerint, az értékelő tanulmányok során nem szabad túlbecsülni a mennyiségi mérések fontosságát. A jelentés leszögezi: „miután egy program vagy egy tevékenység céljait meghatározták, különböző módszerek alkalmazhatók a tevékenységek megvalósításában elért fejlődés vizsgálatában és értékelésében. A technikai tervezetek keretében a kritikai elemzést és más módszereket alkalmaznak. Hasonló típusú, adaptált módszerek alkalmazhatók a közprogramokra és politikára [...] feltéve, ha a célokat és forrásokat félreérthetetlenül meghatározzák."

59. A lakosság és a politikai körök – mindenekelőtt a parlamenti képviselők – megnövekedett érdeklődése a közszektor reformja iránt az elkövetkező években jelentős nyomást fog gyakorolni a reformprogramok elmélyült elemzésére. Egyre növekszik azoknak az országoknak a száma, ahol például Ausztráliában, Dániában, az Egyesült Államokban és Finnországban rendszeresen jelentést terjesztenek a képviselők elé. Ugyancsak fejlődik például Írországban a programokat értékelő számvizsgálói irodák szerepe. Az eredményekről szóló tájékoztatás szükségességét a gyakran költséges vizsgálatok elvégzéséhez elegendő erőforrások felhasználhatósága írja elő. A tanulmányok eredményeinek a legfontosabb elemek közé kellene tartozniuk, amelyek a jövőben a reformprogramok koncepciójának, kidolgozásának és irányításának további tökéletesítésére ösztönöznek

5. Fotók

1. fotó

A Belügyminisztérium központi épülete (1051 Budapest, József Attila utca 2–4.)

Forrás: Bátonyi Péter (2014): *A Belügyminisztérium épülettömbje.* Budapest, BM Kiadó. 26.

2. fotó

Az 1989. évi magyar–francia belügyminiszteri találkozó

Megjegyzés: A kép jobb oldalán a francia belügyminiszter, Pierre Joxe, vele szemben Horváth István belügyminiszter és Verebélyi Imre közigazgatási miniszterhelyettes

Forrás: A Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért Alapítvány dokumentumtára

3. fotó

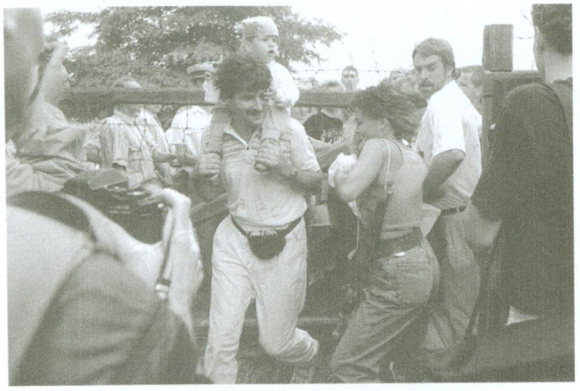
Németh Miklós (miniszterelnök) középen, Pozsgay Imre (államminiszter) balra, Grósz Károly (az MSZMP főtitkára) jobbra 1989-ben

Forrás: RÁKAY Philip (2015): *Szabadság tér 89. A rendszerváltoztatás aktái I. 1989. január – 1989. augusztus.* Budapest, Magánkiadás. 212.

4. fotó

A páneurópai piknik hirdetése

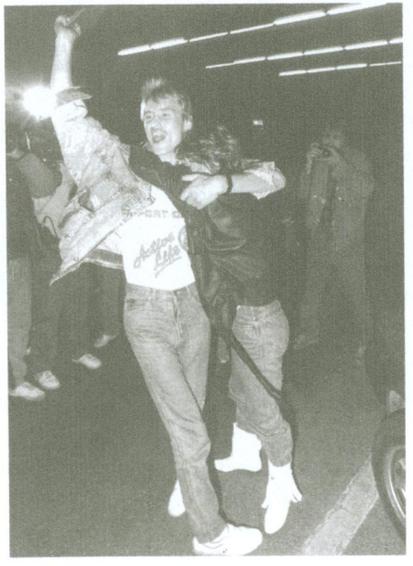
Forrás: BORBÉLY József szerk. (1999): *Áttörés. Páneurópai piknik. 1989.* Győr, Ad-Art Stúdió. 167.



5. fotó

NDK-s áttörés a páneurópai pikniken

Forrás: BORBÉLY József szerk. (1999): *Áttörés. Páneurópai piknik. 1989.* Győr, Ad-Art Stúdió. 78.



6. fotó

Az 1989. okt. 11-i határnyitás az NDK-állampolgárok előtt

Forrás: BORBÉLY József szerk. (1999): *Áttörés. Páneurópai piknik. 1989.* Győr, Ad-Art Stúdió. 145.

7. fotó

Az Ellenzéki Kerekasztal (1989)

Megjegyzés: Első sorban jobbról balra: Orbán Viktor, Szabad György, Antall József (miniszterelnök). Második sorban jobbról balra: Salamon László, Timkó Iván, Horváth Balázs, Varga Csaba

Forrás: A Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért Alapítvány dokumentumtára

8. fotó

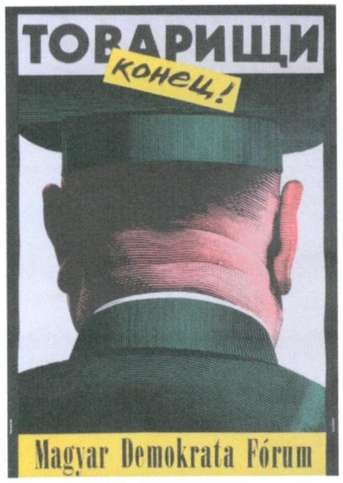
Boross Péter az MDF képviseletében az 1990. évi budapesti Nemzetközi Önkormányzati Tanácskozáson

Forrás: A Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért Alapítvány dokumentumtára

9. fotó

Torgyán József a Független Kisgazdapárt képviseletében és Borbély Endre a Magyar Szociáldemokrata Párt képviseletében az 1990. évi budapesti Nemzetközi Önkormányzati Tanácskozáson

Forrás: A Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért Alapítvány dokumentumtára



10. fotó

A szovjet csapatok kivonulását követelő MDF-plakát (1989)

Forrás: A húszéves plakát. Elérhető: www.moksha.hu/art/a-huszeves-plakat-tovarisi-konyec (A letöltés dátuma: 2019. 04. 05.)

11. fotó

Az SZDSZ választási plakátja (1990)

Forrás: MINK András (2018): *Rendszerváltás.* Budapest, Osiris. 563.

12. fotó

Az FKgP választási plakátja (1990)

Forrás: MINK András (2018): *Rendszerváltás.* Budapest, Osiris. 523.

13. fotó

Az MSZP választási plakátja (1990)

Forrás: MINK András (2018): *Rendszerváltás.* Budapest, Osiris. 543.

14. fotó

A FIDESZ választási plakátja (1990)

Forrás: MINK András (2018): *Rendszerváltás.* Budapest, Osiris. 563.

15. fotó

A KDNP választási plakátja (1990)

Forrás: MINK András (2018): *Rendszerváltás.* Budapest, Osiris. 572.

16. fotó

Antall József kormányának tagjaival

Megjegyzés: Kormányának tagjai 1990. május 23-án a Magyar Demokrata Fórum részéről: Andrásfalvy Bertalan művelődésügyi és közoktatási miniszter, Balsai István igazságügyi miniszter, Für Lajos honvédelmi miniszter, Horváth Balázs belügyminiszter, Jeszenszky Géza külügyminiszter, Kádár Béla nemzetközi gazdasági kapcsolatok minisztere, Keresztes K. Sándor környezetvédelmi és területfejlesztési miniszter, Rabár Ferenc pénzügyminiszter, Siklós Csaba közlekedési, hírközlési és vízügyi miniszter, Mádl Ferenc bizonyos külügyi feladatokért, tudománypolitikáért, bankfelügyeletért felelős miniszter, a Független Kisgazda Földmunkás- és Polgári Párt részéről: Győriványi Sándor munkaügyi miniszter, Gerbovits Jenő a földtulajdonnal kapcsolatos rehabilitáció tárca nélküli minisztere, Kiss Gyula kárpótlásért és kárrendezésért felelős tárca nélküli miniszter, a Kereszténydemokrata Néppárt részéről: Surján László népjóléti miniszter

Forrás: MARINOVICH Endre szerk. (1992): *Félúton, 1992. A Nemzeti Megújhodás Programjának első két éve.* Budapest, Miniszterelnöki Sajtóiroda.

17. fotó

Az Országgyűlés Önkormányzati Bizottsága tagjainak és az önkormányzati törvény szakmai előkészítéséért felelős BM Közigazgatási Államtitkárnak az Egyesült Államok önkormányzati rendszerét vizsgáló delegációja, 1990. augusztus 4. – augusztus 30.

Megjegyzés: Magyar résztvevők ülő sor jobbról balra: Sóvágó László, Szabó Erika, Horváth Tivadar; álló sor jobbról balra: Bárdos Balázs, Verebélyi Imre, Kövér László, Illési István. Az álló sor két szélén az amerikai kollégák állnak.

Forrás: A Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért Alapítvány dokumentumtára

18. fotó

Az Országgyűlés 1990. májusában megalakult Önkormányzati, Közigazgatási, Belbiztonsági és Rendőrségi Bizottsága egyes tagjai a 10 éves „ünnepi nosztalgiaülésen"

Megjegyzés: balról jobb irányba haladva: Gáspár Miklós, Seszták László, Tóth-Kurucz János, Verebélyi Imre, Tóth Tihamér, Wekler Ferenc, Mezey Károly, Kóródi Mária, Böröcz István, Tarnóczky Attila, Hodosán Róza, Bárdos Balázs, Tirts Tamás, Horváth Tivadar

Forrás: A Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért Alapítvány dokumentumtára

19. fotó

1990. október 26. Taxisblokád

Forrás: Taxisblokád. Elérhető: www.delmagyar.hu/szeged-es-kornyeke/taxisblokad-csak-szikra-volt-a-benzinaremeles-2245435/ (A letöltés dátuma: 2019. 04. 05.)

20. fotó

A köztársasági megbízottak a havi belügyminisztériumi értekezleten

Megjegyzés: Balról jobbra: Bőgner Miklós, Skultéty Sándor, Gyulai Gábor, Hegedűs Tamás, Horváth József, Kara Pál, Farkas László, Szentgyörgyvölgyi Péter, Virágh Pál

Forrás: A Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért Alapítvány dokumentumtára

21. fotó

Catherine Lalumière, az Európa Tanács főtitkára és Verebélyi Imre, a Belügyminisztérium közigazgatási államtitkára 1992. április 6-án Strasbourgban aláírja Magyarország a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájához való csatlakozásának nemzetközi dokumentumát

Forrás: A Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért Alapítvány dokumentumtára

22. fotó

A magyar közigazgatás modernizációjával foglalkozó budapesti nemzetközi konferencia 1992. december 3-i megnyitó ülése

Megjegyzés: előadást tart a német Joachim Jens Hesse, az elnökségben helyet foglal jobbról balra prof. Lőrincz Lajos akadémikus, a brit prof. Kenneth Davey, Kajdi József, a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkára, prof. Rácz Attila, az elnökség képen nem látható szélén a francia prof. Guy Braibant

Forrás: A Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért Alapítvány dokumentumtára

23. fotó

Boross Péter belügyminiszter beszédet mond a társadalombiztosítási képviselői választások záró rendezvényén

Forrás: A Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért Alapítvány dokumentumtára

24. fotó

A Belügyminisztériumban 1994. március 15-én tartott Emlékülés Elnöksége

Megjegyzés: Balról jobbra Pintér Sándor, az ORFK vezetője, Bukovics István, az Országos Katasztrófavédelmi Igazgatóság vezetője, Kónya Imre belügyminiszter, Verebélyi Imre közigazgatási államtitkár, Józsa Fábián politikai államtitkár, Szentgyörgyvölgyi Péter köztársasági megbízott, címzetes államtitkár a köztársasági megbízottak képviseletében

Forrás: A Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért Alapítvány dokumentumtára

25. fotó

A leköszönő Kónya Imre belügyminiszter tiszteletére rendezett vacsora, 1994.

Megjegyzés: Jobbról balra: Józsa Fábián politikai államtitkár, Kónya Imre belügyminiszter, Horváth Balázs volt belügyminiszter, Verebélyi Imre közigazgatási államtitkár

Forrás: A Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért Alapítvány dokumentumtára

26. fotó

Horn Gyula kormányának tagjaival (1996)

Megjegyzés: Balról jobbra: Kuncze Gábor belügyminiszter, Vastagh Pál igazságügyi miniszter, Kiss Péter munkaügyi miniszter, Keleti György honvédelmi miniszter, Magyar Bálint oktatási miniszter, Csiha Judit privatizációs tárca nélküli miniszter, Horn Gyula miniszterelnök, Baja Ferenc környezetvédelmi miniszter, Nikolits István titkosszolgálati tárca nélküli miniszter, Kökény Mihály egészségügyi miniszter, Nagy Frigyes földművelésügyi miniszter, Lotz Károly közlekedési és hírközlési miniszter, Fazakas Szabolcs ipari és kereskedelmi miniszter, Kovács László külügyminiszter, Medgyessy Péter pénzügyminiszter

Forrás: STEMLER Gyula szerk. (2003): *Magyar miniszterelnökök 1848–2002.* Budapest, Kossuth. 215.

Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.
Székhely: 1089 Budapest, Orczy út 1.
Kapcsolat: info@ludovika.hu

A kiadásért felel: Koltányi Gergely ügyvezető igazgató
Felelős szerkesztő: Gőcze István
Olvasószerkesztő: Szarvas Melinda
Korrektor: Bíró Csilla
Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla
Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

ISBN 978-963-531-216-0 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-217-7 (PDF)
ISBN 978-963-531-218-4 (ePUB)

A rendszerváltozás 30. évfordulóján a szerzők a szakmai tapasztalataikra, a vonatkozó irodalomra, a jogszabályokra és más dokumentumokra alapozva dolgozták fel a vizsgált időszak belügyi-igazgatási folyamatait, fejlesztési, működési kérdéseit, továbbá ezek hazai történeti, valamint nemzetközi összefüggéseit.

A könyv vizsgálja a minisztériumi külső és belső igazgatás nagyobb alrendszereit. A szerzők bemutatják a közpolitikusokat és a közérdeket szolgáló szakmai tevékenységük főbb típusait.

A kormányzati közpolitikusok – a történelmi jelentőségű kihívások korszakában – biztosították a minisztériumi szakemberek stabilitását, jól felhasználták a köztisztviselők relatív önállóságában és szakmai (nem pártpolitikai) lojalitásában rejlő előnyöket. Az akkori ellenzék, illetve az ellenzéki szakértők – nem ritkán túlozva – a vizsgált időszak hiányosságait hangsúlyozták, és nem, vagy alig tettek említést azokról az előnyökről, amelyek három évtizeddel később jóval jelentősebbnek bizonyultak. A szerzők szakmai oldalról kívánták elősegíteni az értékelések egyensúlyát.

A szerzők reménye szerint a könyv hozzájárul az érdeklődők, a vonatkozó témakörökkel foglalkozó szakemberek, az oktatók és a hallgatók ismereteinek bővítéséhez.

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés" című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI 2020

MAGYARORSZÁG KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális Alap

BEFEKTETÉS A JÖVŐBE